THE SENATE
OF CANADA

LE SÉNAT
DU CANADA

NUNAVUT FISHERIES:

QUOTA ALLOCATIONS AND BENEFITS

Report of the Standing Senate Committee
on
Fisheries and Oceans

Chair
The Honourable Gerald Comeau

Deputy Chair
The Honourable Joan Cook

April 2004

104-04258/

MEMBERSHIP

The Honourable Gerald Comeau, *Chair*

The Honourable Joan Cook, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

*Jack Austin, P.C. (or William Rompkey, P.C.)	Frank W. Mahovlich
Willie Adams	Michael Meighen
Ethel M. Cochrane	Gerard Phalen
Elizabeth Hubley	Fernand Robichaud, P.C.
Janis G. Johnson	Marilyn Trenholme Counsell
* John Lynch-Staunton (or Noël Kinsella)	Charlie Watt

* *Ex Officio* Members

In addition, the Honourable Senators George Baker, P.C., Aurélien Gill, Colin Kenny, Wilfred P. Moore, and Peter Stollery were members of the Committee at various times during this study or participated in its work on this matter during the Second or Third Sessions of the Thirty-seventh Parliament.

Research Staff:
Claude Emery, Analyst, Library of Parliament

Till Heyde
Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Friday, 13 February 2004

The Honourable Senator Kinsella for the Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator LeBreton

That the Senate Standing Committee on Fisheries and Oceans be authorised to examine and report on matters relating to quota allocations and benefits to Nunavut and Nunavik fishermen;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished during the Second Session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report to the Senate no later than Monday, May 31, 2004.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

NOTE: Except for the paragraph relating to documents and evidence from the previous session, this Order of Reference is identical to the Committee's Order of Reference for this study during the Second Session of the Thirty-Seventh Parliament, adopted by the Senate on Wednesday, 6 November 2002.

TABLE OF CONTENTS

Page

ACRONYMS i

FOREWORD ii

WHY A STUDY ON QUOTA ALLOCATIONS AND BENEFITS? 1

OVERVIEW OF THE MANAGEMENT FRAMEWORK 5

WHAT WE HEARD 10

A. Developing the 0A Turbot Fishery 10
1. Background 10
2. The Baffin Fisheries Coalition 13
3. Prospective Inuit Fishers 17
4. Community Views 20

B. Adjacency and Equity in 0B 22
1. Background 22
2. The Adjacency Principle 26
3. Increasing Nunavut's Share of 0B Turbot 30

C. Infrastructure 32

D. Exploratory and Scientific Research 34

DISCUSSION AND CONCLUSION 37

RECOMMENDATIONS 47

Appendix 1 – NWMB Policy on Commercial Marine Fish Allocations Inside and Outside the NSA

Appendix 2 – Joint Makivik, Nunavut Tunngavik Incorporated, and Government of Nunavut Proposal Regarding Nunavut and Nunavik Participation in the Commercial Fishery (26 August 2002)

Appendix 3 – Canada – Nunavut Memorandum of Understanding on Emerging Fisheries Development, August 2000

Appendix 4 – Witnesses

ACRONYMS

AFPR – Atlantic Fisheries Policy Review

AFS – Aboriginal Fisheries Strategy

AIP – Agreement in Principle

ASEP – Aboriginal Skills and Employment Program

BFC – Baffin Fisheries Coalition

CDQ – Community Development Quota

DFO – Department of Fisheries and Oceans

DSD – Department of Sustainable Development

GEAC – Groundfish Enterprise Allocation Council

HTO – Hunters and Trappers Organization

IPAC – Independent Panel on Access Criteria

IQ – Individual Quota

JBNQA – James Bay and Northern Quebec Agreement

MoU – Memorandum of Understanding

NAFO – Northwest Atlantic Fisheries Organization

NFWG – The Nunavut Fisheries Working Group

NLCA – Nunavut Land Claim Agreement

NMR – Nunavik Marine Region

NSA – Nunavut Settlement Area

NTDP – Northern Turbot Development Program

NTI – Nunavut Tunngavik Incorporated

NWMB – Nunavut Wildlife Management Board

RWO – Regional Wildlife Organization

SCH – Small Craft Harbours

TAC – Total Allowable Catch

NUNAVUT FISHERIES:
QUOTA ALLOCATIONS AND BENEFITS

FOREWORD

> *With the right vessels and infrastructure, turbot has the potential to be a major contributor to Nunavut's economy. It is likely the last untapped natural fishery in the world.* – *Carey Bonnell, "More Fish, Please," Nunatsiaq News, 21 March 2003*

> *[N]owhere else in Canada is the potential for emerging fisheries development greater than in Nunavut.* – *The Honourable Olayuk Akesuk, Minister of the Department of Sustainable Development (DSD), Government of Nunavut, Proceedings of the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans* [hereafter referred to as *Committee Proceedings*], *22 October 2003*

> *[In the North,] one of the areas in which there is actually a potential for real growth in opportunities is the fishery.* – *Arthur Kroeger, Chair of the Independent Panel on Access Criteria for the Atlantic Coast Commercial Fishery (IPAC), Committee Proceedings, 6 November 2001*

> *The company allocations and mobile gear quota [in Division 0B] constitute one of the very few stable groundfish fishing opportunities in Atlantic Canada.* – *The Groundfish Enterprise Allocation Council (GEAC), Brief Submitted to the Committee, September 2003*

> *[I]t is also known that only small vessels can bring employment to the community.* – *Morrissey Kunillusie, Vice-Chair, Nattivak Hunters and Trappers Organization (HTO), Committee Proceedings, 24 September 2003*

In the fall of 2003, the Committee undertook a study on matters relating to quota allocations and benefits to northern fishers. Selected witnesses were invited to appear between mid-September and early November 2003, and in February 2004. A Call for Submissions, with a 30 September 2003 deadline, invited individuals and groups to submit written briefs. Our hearings were televised, and live audio of our public meetings was made available on the World-Wide Web.

Nunavummiut are a maritime people dependent on the sea and its resources. Indeed, all but one of Nunavut's 26 communities are located along its extensive coastline, which explains why many of the provisions of the Nunavut Land Claim Agreement (NLCA) provisions relate directly to marine matters. While fish has traditionally had a significant role in the subsistence diet of Inuit, the development of commercial fisheries is now a priority, and understandably so. The economic options in Nunavut are limited due to the area's remoteness, extreme environmental and physical conditions, and the small size of settlements. Fishing represents one of limited ways of providing economic opportunities and reducing dependence on social assistance. In Nunavut, the fisheries mean future jobs.

In Canada's North, the programs of the Department of Fisheries and Oceans (DFO) are conducted mainly in conjunction with co-management boards established by comprehensive land claims settlements. The first such agreement, the 1975 James Bay and Northern Quebec Agreement, set the tone for the other claims and modern-day treaties that followed, including the Nunavut Land Claims Agreement – the largest one in Canadian history. Significantly, since 1999, Nunavut is also geopolitical entity with legislative powers and economic development interests.

A number of developments have taken place since the Committee last visited Nunavut in 2000. In April 2002, the Independent Panel on Access Criteria (IPAC) reported to the Minister of Fisheries and Oceans. At the end of that year, a five-year management plan for turbot expired. A new three-year management plan began in January 2003. More significant has been the rapidly expanding exploratory turbot fishery in NAFO Division 0A. While the global fisheries picture is bleak,* the fishing grounds for turbot off the northern east coast of Baffin Island appear to be an exception. In 0A, the fishery resource is a new one for residents of Nunavut, especially Inuit, to develop. They must however be given the tools to do so.

South of Division 0A – in Division 0B – the situation is quite different. There, the turbot fishery is considered oversubscribed, and Nunavut's involvement in commercial fishing remains limited. For 0B, the recurring theme in our meetings was "adjacency" – generally understood to mean that priority of access should be given to those who are closest to the resource. In many respects, this report is a follow-up on the Committee's February 2002 study entitled *Selected Themes on Canada's Freshwater and Northern Fisheries*, which reported on the Territory's disproportionately small share of turbot in the Davis Strait fishery. While Nunavut should have more access to 0B turbot, more fish will not automatically result in an economically sustainable fishery.

---

* In its 2002 study on the *State of World Fisheries and Aquaculture*, the United Nations Food and Agriculture Organization warned that nearly half of the world's marine stocks were fully exploited, with no reasonable expectations for further expansion. Another 28% were either over-exploited or depleted. Some have been so severely run down they may never rebound. More recently, a May 2003 study published in *Nature* showed that the biomass of large predatory fish to be only about 10% of pre-industrial fishing levels.

Other important matters need to be addressed: inadequate exploratory research on marine stocks, and a lack of basic infrastructure to support greater fishing activity.

With respect to northern shrimp – the region's other major commercial species – the DFO, announced an increase in the Shrimp Fishing Area 1 quota, in May 2003. The Department allocated 51% of the increase to Nunavut, with the balance going to interests in the South. The Government of Nunavut believes the decision contravenes the spirit of the Nunavut Land Claims Agreement, as well as the findings of the 2002 federal IPAC Report. It decided, in June 2003, to take the matter to the Federal Court of Canada. Given the current litigation, this report focuses mainly on turbot, or *Reinhartius hippoglossoides* – also commonly known as Greenland halibut, or northern turbot.

The management of fisheries in the North presents many unique challenges. Committee members hope their recommendations are constructive, and will help ensure that the fishery develops in a way that is compatible with northern values, culture and lifestyles.

We sincerely appreciate the keen interest shown by those who so generously took the time to meet with us in Ottawa. We were impressed by the deep passion shown by participants in our study, in particular the strong sense of identity articulated by Inuit.

Senator G. Comeau

WHY A STUDY ON QUOTA ALLOCATIONS AND BENEFITS?

> *We would like to see more of the economic resources stay within Nunavut. – The Honourable Olayuk Akesuk, Minister of the DSD, Government of Nunavut, Committee Proceedings, 22 October 2003*

> *The unemployment rate in Nunavut is high – especially for those who do not speak English. [...] When people do not speak English, they are just set aside. – Manasie Audlakik, Chairman, Baffin Fisheries Coalition (BFC), Committee Proceedings, 4 November 2003*

> *The fishing industry [...] has been targeted as a resource that could stimulate economic development in the coastal communities of Nunavut. - The Nunavut Fisheries Working Group (NFWG), Brief Submitted to the Committee, October 2003*

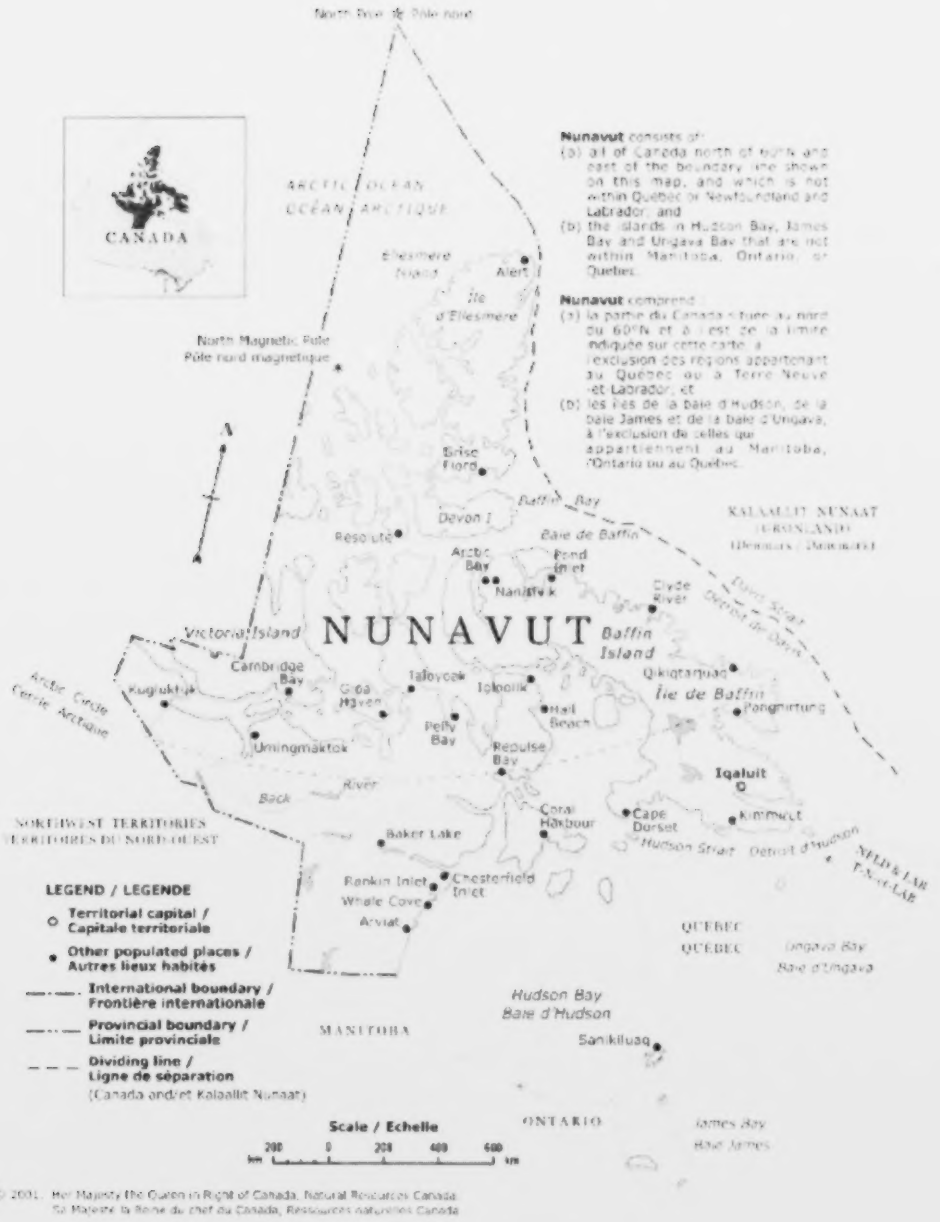
> *There is a golden opportunity to provide valuable, high paying jobs to geographically and economically depressed communities within Nunavut. – Jerry Ward, Chief Executive Officer, BFC, Committee Proceedings, 4 November 2003*

> *Honourable Senators must remember that the fishing is taking place in Canadian waters. Yet, who is benefiting from the fish in those waters? Outside interests. – Sytukie Joamie, Committee Proceedings, 24 February 2004*

In 1993, after many years of discussion and negotiations, the Inuit of the central and eastern Arctic and the Government of Canada signed an Aboriginal land claims agreement within the meaning of section 35 of the *Constitution Act, 1982*. The Nunavut Land Claims Agreement (NLCA) is Canada's largest land claim agreement. It created a relationship between the Nunavut Inuit and the Government of Canada respecting coordinated wildlife management both within and outside the geographic area covered by the Agreement, and set in motion plans for the creation of a new territorial government that afforded residents greater control over their future. On 1 April 1999, Nunavut – which means "our land" in Inuktitut – officially became Canada's third territory (see Map 1).

Nunavut: has an ocean coastline of 104,000 kilometres (approximately 43% of Canada's ocean coastline); encompasses about one-fifth of Canada's geography (or 1.9 million square kilometres); has a population of approximately 29,000, of whom 85% are Inuit; and is governed by a public government framework that represents all residents, Inuit and non-Inuit alike. The Government of Nunavut is the only one in Canada that functions within the framework of a land claim agreement, and operates under a consensus system of government rather than one based on political parties.

Map 1 – Nunavut



© 2001 Her Majesty the Queen in Right of Canada, Natural Resources Canada
Sa Majesté la Reine du chef du Canada, Ressources naturelles Canada

Source: Natural Resources Canada, http://atlas.gc.ca/english/quick_maps/index_quickmaps.htm

As Canada's newest political jurisdiction, Nunavut faces a number of economic and social challenges. About 91% of its budget comes from federal transfers. Demographically, the most startling feature of its population is its youth; with a median age of 22.1 years, Nunavut's population is the youngest in Canada. The population is also the fastest growing: in 2001, it was just under 29,000, representing an increase of 8% in only five years.(1) Forty-six percent of Nunavummiut are under 19 years of age, compared to 26% for the rest of Canada.(2) This sets the stage for an increasing need to create jobs in a region where the largest employer is government, and where unemployment and the cost of living are significantly higher than in the rest of the country.

In 1999, the overall unemployment rate in Nunavut was 20.7%, compared with 8.5% for Canada overall. For Inuit, the rate was 28%, compared to 2.7% for non-Inuit. The unemployment rate was 11.9% in Nunavut's three regional centres, 29% in medium-sized communities, and 23.8% in the smaller communities.(3) The picture is especially bleak in the communities. For instance, Qikiqtarjuaq, with a population of 519 people in 2001, had only 45 full-time jobs in the community. Unemployment in turn exacerbates a host of social problems, including alcoholism and high rates of youth suicide.

Another distinctive feature of the economy is its mix of traditional subsistence activities (wildlife harvesting), wage employment, private enterprise, and transfer payments. Sustainable development also faces many unique challenges: uneven distribution of economic opportunities; high transportation, energy and communication costs; isolation from potential markets; a small population with few industrial skills and little formal education; and insufficient transportation infrastructure. With regard to the values driving Nunavut's development, the Conference Board of Canada identified in 2001 the following:

- A collective approach to socio-economic development, including a strong belief that economic opportunities should be shared among all communities;
- A move towards greater self-reliance, including Inuit having greater political and economic control of Nunavut and its environment;
- Inuit Qaujimajatuqangit, or the recognition of the value of Inuit knowledge and integrating it with other knowledge sources, with consensus building and consultation being the preferred route for decision making;

---

(1) Statistics Canada, "Population and Dwelling Counts, for Canada, Provinces and Territories, 2001 and 1996 Censuses," 2002, http://www12.statcan.ca/english/census01/Products/Standard/popdwell/Table-PR.cfm.

(2) Statistics Canada, "Provinces and Territories: East-West Split in Aging Patterns," 2002, http://www12.statcan.ca/english/census01/Products/Analytic/companion/age/provs.cfm.

(3) Government of Nunavut, Nunavut Bureau of Statistics, *1999 Nunavut Community Labour Force Survey: Overall Results and Basic Tables*, September 1999, http://www.gov.nu.ca/English.pdf.

- Economic development focused primarily at the community level because of strong attachment to one's community;
- Support of land-based economic activity as an important part of life, with no evidence to suggest that land-based economic activity is valued less than participation in the wage economy; and
- Sustainable development whereby equal importance is given to the development of human and natural capital.(4)

More specifically, the Conference Board identified Nunavut's fishery as having significant opportunities for continued economic growth. However, despite its extensive marine coastline and historic attachment to marine resources, Nunavut's involvement in commercial fishing remains limited. Because Nunavummiut do not own their own fishing vessels, boats from elsewhere are offered the opportunity to fish in offshore areas in exchange for seasonal employment for Inuit, and royalties. Significantly, royalty income – the proceeds of selling "fish in the water" – is much less than what could be obtained if the catch were directly harvested, processed and marketed by Nunavummiut themselves. According to one estimate in 2002, the number of people working on offshore vessels was approximately 20. Closer to shore (in "inshore waters"), approximately 24 Inuit fishers harvested turbot through the ice in Cumberland Sound for about four months, and 56 were employed in fish processing at Pangnirtung Fisheries.(5)

Jointly owned by the Nunavut Development Corporation and Inuit-owned Cumberland Sound Fisheries, the Pangnirtung plant processes Arctic char, and is the only fish plant licensed to serve the offshore. Since its opening in 1995, the plant has been a powerful symbol of Nunavut's economic future. Two other plants in Nunavut process Arctic char: Kivalliq Arctic Foods Ltd. in Rankin Inlet, and Kitimeot Foods Ltd. in Ikaluktutiak (Cambridge Bay). Other species that show promise for commercial development are cockles, scallops, sea urchins, crab, flounder, and various species of cod. Off the east coast of Baffin Island – the largest of Canada's islands and the 5th largest in the world – trained divers in the community of Qikiqtarjuaq have harvested clams since 1998. Although a small number of people are currently employed in fisheries, everyone considers the sector to have tremendous and largely untapped economic potential.

At present, a $98.5-million commercial fishery takes place in adjacent waters,(6) but it generates only $9 million in direct economic benefits for Nunavut, when both royalties and wages

---

(4) The Conference Board of Canada, *Nunavut Economic Outlook: An Examination of the Nunavut Economy*, May 2001, p. 57.

(5) The Conference Board of Canada, http://www.gov.nu.ca/frv21.pdf; *Committee Proceedings*, 22 October 2003; Jacques Whitford, *Social and Economic Benefits Assessment of Fisheries and Sealing in Nunavut*, Prepared for the Department of Sustainable Development, Government of Nunavut, 2002.

(6) The total landed value of turbot was approximately $23.7 million, while the total catch of shrimp (northern and striped) was worth about $74.7 million.

are combined. On the other hand, if Nunavut were to develop its own harvesting capability and obtain a percentage share of its adjacent resources that is comparable to that in the Atlantic provinces (i.e., 80-90%), the value of landings for Nunavut could be as much as $80-$90 million, not including the potential economic benefits of value-added shore-based processing. Put differently, it has been estimated that Nunavut currently realizes only about 10% of the potential benefits of commercial fishing.(7) Understandably, fishery resources have become a focus for economic development.

OVERVIEW OF THE MANAGEMENT FRAMEWORK

> *We give the allocation to the Nunavut Wildlife Management Board. [...] How they go about fishing it we [...] leave [it] to them. – David Bevan, Director General, Resource Management Directorate, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 28 October 2003*

> *DFO issues the quota or the allocation. In Nunavut, it is routed through the Nunavut Wildlife Management Board [...] which in turn distributes the allocation. – Jerry Ward, Chief Executive Officer, BFC, Committee Proceedings, 4 November 2003*

> *There are always more applicants for those fisheries than there are available allocations. Therefore, it is extremely important for NWMB to evaluate applications impartially, using fair and objective criteria. – Ben Kovic, Chairman, Nunavut Wildlife Management Board (NWMB), Committee Proceedings, 22 October 2003*

> *[The] absolute discretion of the Minister [of Fisheries and Oceans] to provide access to wealth from the fisheries [...] is extraordinary within the Canadian system of government ... – DFO, Atlantic Fisheries Policy Review, The Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast: A Discussion Document on Policy Direction and Principles, February 2001, p. 28*

> *[Nunavut] has many fewer voters and Members of Parliament than Newfoundland and the Maritime provinces. Unlike those regions, its offshore fishery has not been fished out. – Cathy Towtongie, President, Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), Committee Proceedings, 17 September 2003*

For administration purposes, the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) divides the Northwest Atlantic Ocean into a set of zones using an alphanumeric code (see Map 2). At the request of Canada and Greenland, NAFO's Scientific Council assesses the turbot stock in Subarea 0 (waters belonging to Canada in the Davis Strait and Baffin Bay) and Subarea 1 (to the east of Subarea 0, in waters belonging to Greenland)(8). The boundary line between the two zones is the

---

(7) The Nunavut Fisheries Working Group, Brief Submitted to the Committee, October 2003.

(8) In 1985, Greenland withdrew from the European Economic Union (now the European Union) and assumed all management responsibilities in NAFO Subarea 1.

equidistant line between the 200-mile limits of the two jurisdictions. On the Canadian side, Subarea 0 is further divided into Division 0A (or "0A"), the northern half of the region, and Division 0B (or "0B"), the southern half. Domestically, 0A and 0B fall under the jurisdiction of the Department of Fisheries and Oceans.

Subsection 7(1) of the *Fisheries Act* bestows on the Minister of Fisheries and Oceans *absolute discretion* to issue or authorize to be issued leases and licences for fisheries or fishing, the reason being that fisheries are a "common property resource" belonging to all Canadians.(9) Licensing is a management tool given to the Minister whose responsibility is to manage and conserve the resource in the public interest. A fishing licence grants persons or enterprises permission to fish, or "access" to a fishery. What a licensee essentially acquires is a limited privilege to fish, but not a permanent or absolute right. An "allocation," on the other hand, is the amount of fish that is distributed or assigned by the Minister to those who are permitted to fish. Decisions on who gets access to the fisheries and how much can be fished are difficult ones for the Minister to make: they have immediate and dramatic impacts on the lives and incomes of various individuals, companies and communities, and must ensure that stocks are conserved. Not surprisingly, lobbying and political considerations have played a major role in decision-making.(10) Over the years, the traditional criteria invoked by the DFO in decision-making have included adjacency, historic dependence, economic viability, and equity.(11)

Besides conservation, other factors may influence the decision-making of the Minister of Fisheries and Oceans, such as political and socio-economic considerations, international policies, and any legislative obligations that the Government of Canada may have assumed. With respect to Nunavut, with the enactment of the *Nunavut Land Claims Agreement Act* and the *Nunavut Act*, the Minister's discretion is no longer as "absolute." While final decisions rest with the Minister, the NLCA imposes certain requirements, depending on where decisions are to take effect. In this respect, the NLCA divides NAFO Subarea 0 into two areas: the Nunavut Settlement Area (NSA), which takes in the area of Canada's 12-mile territorial sea next to Nunavut's coastline; and Zones I and II, areas within Canada's 200-mile limit, but not including the 12-mile NSA.

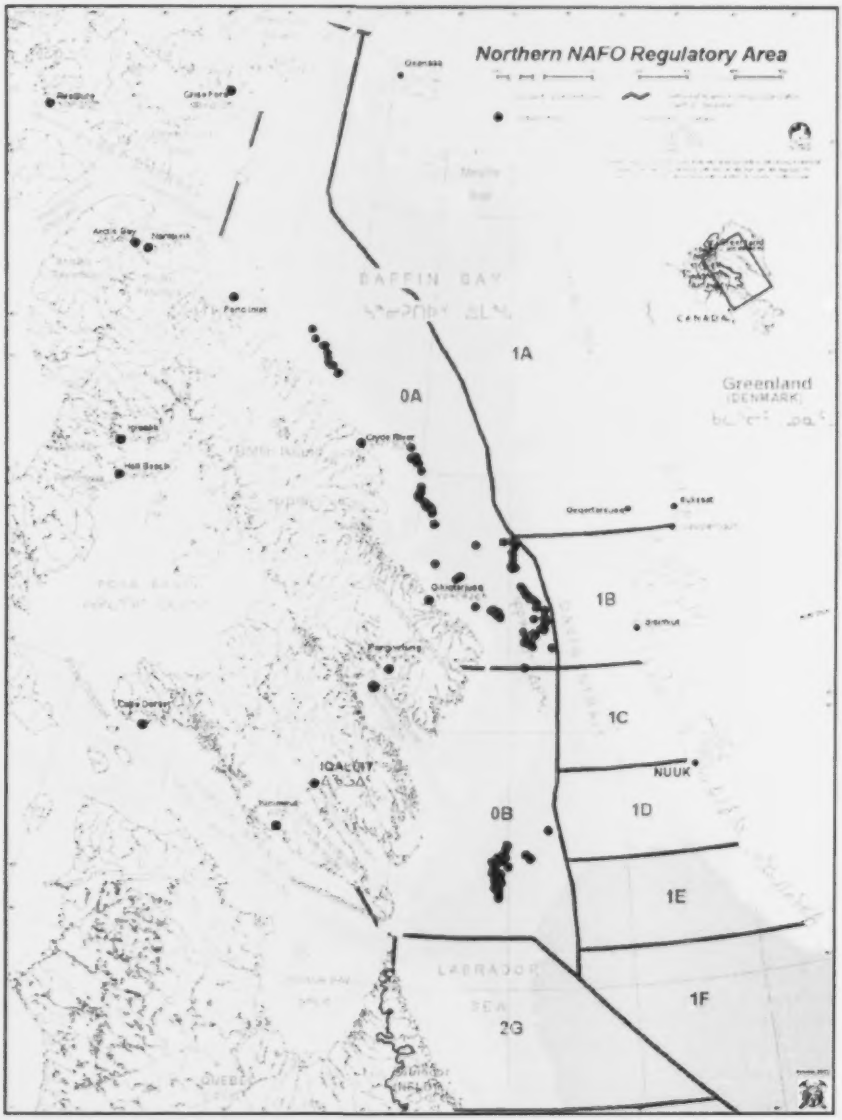
---

(9) The *Constitution Act, 1867* incorporated English constitutional practices and common law into Canadian law, including the Magna Carta, which dealt with the public rights of access to fisheries. In tidal waters, there exists a public right to fish; an exclusive right can be created only by the explicit sanction of Parliament (by competent legislation).

(10) *Report of the Independent Panel on Access Criteria*, March 2002, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/IPAC_Pages/IPAC_PDFReport_e.pdf, p. 55.

(11) Standing Senate Committee on Fisheries, *The Atlantic Groundfish Fishery: Its Future*, December 1995, http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-e/fish-e/past_rep-e/95repen1.htm#contents.

Map 2 – Northern Fishing Areas in the Davis Strait and Baffin Bay



Source: Canada-Nunavut Geoscience Office, Iqaluit, October 2002.

Within the NSA, the main instrument of wildlife management (including the fishery) is the Nunavut Wildlife Management Board, which is both an institution of public government and an independent co-management body. The NWMB comprises nine members – four representatives of Inuit organizations, four representatives of the governments of Nunavut and Canada, and a chairperson (who may also be Inuit), nominated by the eight members and appointed by government.(12) Board members are expected to make their decisions on behalf of the public of the NSA, and not as agents of their appointing bodies. As in other land claims settlements, co-management is intended to bridge the cultural differences between local users and fisheries managers. In the NSA, the NWMB's role includes: establishing, modifying or removing Total Allowable Harvests and Total Allowable Harvest surpluses; setting Basic Needs Levels and non-quota limitations; and providing the federal government with advice and recommendations on all aspects of wildlife management within Zone I (located in NAFO Subarea 0) and Zone II (areas adjacent to the NSA in the Hudson Strait and Hudson Bay). Three regional wildlife organizations (RWOs) and several hunters and trappers organizations (HTOs) throughout Nunavut oversee the harvesting by Inuit and are responsible for much of the management of the harvest at the local level.

Virtually all fishing for turbot (and shrimp) takes place in Zone I beyond the 12-mile territorial sea. The Government of Canada has both the primary and overall responsibilities for wildlife management in Zone I, subject to certain conditions and requirements. Article 15.3.4 of the NLCA requires the federal government to seek the NWMB's advice with respect to any wildlife management decisions that affect the substance and value of Inuit harvesting rights and opportunities within the marine areas of the NSA. Government must consider advice and recommendations on proposed decisions that would affect marine areas (Article 15.4.1). Of particular importance is Article 15.3.7, which: recognizes the importance of adjacency and the economic dependence of communities in the NSA on marine resources; obliges the government to give "special consideration" to these factors when allocating commercial fishing licences; and stipulates that the principles of adjacency and economic dependence "will be applied in such a way as to promote a fair distribution of licences between the residents of NSA and the other residents of Canada in a manner consistent with Canada's interjurisdictional obligations."

The function of the NWMB in Zones I and II is advisory: the Minister of Fisheries and Oceans is not bound by the Board's advice. That said, and *although not required to do so by the NLCA, the federal government and the NWMB have agreed that the Board is responsible for allocating Nunavut's share of commercial fish quotas in Zone I, outside the NSA.*(13) This is

---

(12) NWMB, Responsibilities, http://www.nwmb.com/english/about_nwmb/responsibilities.php.

(13) Ben Kovic, Chairman, Nunavut Wildlife Management Board, *Committee Proceedings*, 22 October 2003.

significant because – as indicated above – both of Nunavut's major commercial marine fisheries (turbot and shrimp) take place, for the most part, in Zone 1.[14] On the role of the NWMB, the Committee was informed that the Board: had not yet established a Total Allowable Harvest for any marine fish species (although commercial quotas were in place for some species within the NSA); holds a groundfish licence issued to Nunavut by the DFO in 2002; decides on how commercial quotas of turbot (and shrimp) outside the NSA are to be sub-allocated to Nunavut fishers (and then notifies the Minister of Fisheries and Oceans of its decisions); decided in 2002 that fish allocations would be made for a three-year period; and has produced a policy document outlining the criteria to be used when evaluating quota applications from territorial interests (see Appendix 1, NWMB Policy on Commercial Marine Fish Allocations Inside and Outside the NSA).[15]

In 1992, Nunavik Inuit of northern Quebec, as represented by Makivik Corporation, began negotiating a comprehensive claim with the Government of Canada with respect to marine areas off the coast of Quebec for which they still had an Aboriginal claim. On 25 October 2002, Makivik Corporation and the federal government signed the Nunavik Marine Region (NMR) Agreement-in-Principle (AIP). Among other things, the NMR AIP: will create a marine region for Nunavik that will encircle northern Quebec's coastline near the Labrador Sea through the Hudson Strait and down the Hudson Bay Coast; and guarantee Nunavimmiut a percentage of turbot catches in some areas outside the NMR. In the southern area of Davis Strait, Nunavik Inuit will be entitled to 4% of the Total Allowable Catch for turbot when the catch is equal or less than 5,500 tonnes, and 10% of that part of the TAC over 5,500 tonnes (should the DFO increase the TAC).[16] The AIP also provides for the establishment of a new wildlife management board and other management institutions for the NMR compatible with the public management regimes for the Nunavut Settlement Area. Like their Nunavut neighbours, Nunavik Inuit also have an important socio-economic stake in the marine resources in the region. Approximately 10,000 Nunavik Inuit live in 15 communities situated along the coast of Hudson Bay, Hudson Strait, Ungava Bay and the Quebec/Labrador Peninsula, north of the 55th parallel.[17]

---

(14) With respect to turbot, the exception is the small-scale winter fishery in Cumberland Sound. *Nunavut Wildlife Management Board Policy: Allocation of Commercial Marine Fisheries Quotas in the NSA and Zones I and II*, NFWG Brief Submitted to the Committee, October 2003.

(15) However, annual reports must still be submitted to the NWMB. *Committee Proceedings*, 22 October 2003.

(16) Section 5.4.8 of the Agreement-in-Principle, http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/nunavik/mareg/art54_e.html; Department of Indian and Northern Affairs, Backgrounder, "Nunavit Inuit Marine region Agreement-in-Principle," http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d2002/02207bk_e.html.

(17) In 1975, the James Bay and Northern Quebec Agreement (JBNQA) created Nunavik (meaning "main land"), which was the first settled comprehensive land claim in Canada. The JBNQA provided for the creation of Makivik Corporation, a non-profit organization owned by the Inuit of Nunavik with the mandate to protect the integrity of the Agreement.

WHAT WE HEARD

A. Developing the 0A Turbot Fishery

1. Background

> *During the course of its consultations, the Panel examined the situation prevailing in Nunavut, which Panel members came to regard as a special case. – Report of the Independent Panel on Access Criteria, March 2002, p. 74*

> *I know you have heard witnesses refer to the IPAC in the past, but that advice was limited to providing new access or the possibility of having new entrants in a particular fishery. – David Bevan, Director General, Resource Management Directorate, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 28 October 2003*

> *The area in 0A is not oversubscribed at the moment. – Neil Greig, Adviser, Makivik Corporation, Committee Proceedings, 8 October 2003*

> *We understand and can agree with DFO plans to provide Nunavut with priority access to growth in the TAC for this developing fishery. However, we do not support any suggestion that the Nunavut interests should have exclusive access. – The GEAC, Brief Submitted to the Committee, September 2003*

> *I must say that the DFO has been very supportive and we wish to thank them for what we have accomplished so far. – Jerry Ward, Chief Executive Officer, BFC, Committee Proceedings, 4 November 2003*

Division 0A is the northernmost half of NAFO Subarea 0, from just below the Arctic Circle at 66°15' North lat. to the northern extreme at 78° North lat. Because of the harsh environment and limited scientific knowledge about the fish stocks there, commercial fishing is a relatively new and developing activity.[18] Bilateral negotiations between Canada and Greenland are the basis for establishing, then dividing, the NAFO TAC for Subareas 0 and 1. In 1995, Greenland's inshore waters in Division 1A were excluded from the NAFO TAC, and in 2001, a new offshore quota (4,000 tonnes) was introduced for Divisions 0A and 1A (offshore), separate from the 11,000 tonnes in Divisions 0B and 1BCDEF.[19] By 2003, the recommended NAFO TAC had reached 8,000 tonnes.

---

(18) A test fishery was first conducted in 1993. By 2000, 290 tonnes were caught in a 58-day fishery.

(19) In 2000, the NAFO Scientific Council recommended a TAC of up to 4,000 tonnes for the 2001 0A+1A offshore fishery, based on the research carried out in 1999. DFO, "Dhaliwal Announces Increased Turbot Allocation and Staff for Nunavut in 2001," News Release, http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/2000/hq-ac79_e.htm.

Canada and Greenland disagree on sharing arrangements in Divisions 0A and 1A, so fishing takes place in "an independent manner."[20] Canada considers that it should receive more than 50% of the catch limit recommended by NAFO's Scientific Council because the majority of the resource (said to be over 60%) is believed to be in Canadian waters. We were informed that Greenland, with very little fishing history in the offshore and low catches, claims half of the overall quota in Divisions 0A and 1A (offshore). Therefore, Canada takes half of the amount available for fishing as an initial quota in Division 0A, but later decides on whether additional quota should be assigned after determining Greenland's catch. In 2003, the DFO initially assigned 4,000 tonnes to the Nunavut Wildlife Management Board, and then an additional 400 tonnes in October.

The 0A turbot fishery is an exploratory fishery. Between 1996 and 2001, Canadian catches were taken entirely by trawlers; longliners were first introduced in 2002 (Table 1). In our meetings, we heard that: longlining is a more selective method of catching fish and results in a higher-quality catch; and, because of the harsh environmental conditions, there are very few Canadian longliners able to fish in northern waters. According to the DFO's *New Emerging Fisheries Policy* of September 2001, new fisheries proceed through three stages: a scientific stage that involves determining whether sufficient biomass for commercial exploitation exists; an exploratory stage that determines whether the prospective fishery has the potential to become economically viable; and the commercial stage in which a fishery is deemed to have become established.[21] In undertaking new fisheries, the DFO is required by the policy; to work with appropriate Boards or other bodies established under Land Claims Agreements; and, where the Department is responsible for implementing obligations under those agreements, to implement the policy in a manner consistent with those obligations. As mentioned earlier, allocation criteria for established and emerging/exploratory fisheries were developed by the NWMB when reviewing requests for fish quotas.

Table 1 – Turbot Catches in Division 0A, 2001-2003

Allocations and Catches, in Tonnes

	2001	2002	2003
Allocation	3,500	4,000	4,000
Catch	2,642	3,589	4,280

(20) *Committee Proceedings*, 28 October 2003.

(21) There are application procedures and a licensing process for each stage. DFO, *New Emerging Fisheries Policy*, September 2001, http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/fish_man/nefp_e.htm.

Percentage of the Catch, by Gear Type

	2001	2002	2003
Trawler	100	67	60
Hook/Line	0	33	40
Gillnet	0	0	0

Vessels, by Nationality

	2001	2002	2003
Canadian	1	3	3
Foreign	4	5	2
Total*	5	8	5

* In 2001, there were five trawlers; in 2002, four trawlers and four longliners; and in 2003, three trawlers and two longliners.

Source: The BFC, Brief Submitted to the Committee, November 2003.

In August 2000, the Minister of Fisheries and Oceans announced that Nunavut would receive the entire Canadian quota of 0A turbot in 2001. In April 2002, within the context of the Atlantic Fisheries Policy Review,[22] the Minister of Fisheries and Oceans released a report by the Independent Panel on Access Criteria on the criteria used for granting licences in new or emerging fisheries, and in established fisheries experiencing a substantial increase in stock size and/or value. Because Nunavut does not enjoy the same level of access to its adjacent fisheries as do the Atlantic provinces, the IPAC concluded that "every effort should be made to remedy this anomalous situation." In keeping with "the spirit of the Nunavut Land Claims Agreement, and the fair and consistent application of the adjacency principle," the IPAC recommended that no additional access be granted to non-Nunavut interests in adjacent waters until Nunavut has achieved access to a major share of its adjacent fishery resources.[23] This recommendation pertaining to *new access* was accepted by the Minister in November 2002.

---

(22) The Atlantic Fisheries Policy Review (AFPR) – the first such review in two decades – was launched in May 1999. On 25 March 2004, the DFO issued a new policy framework to guide Atlantic fisheries management in the long term.

(23) Recommendation 6, in *Report of the Independent Panel on Access Criteria*, March 2002, p. 74. Created by the Minister of Fisheries and Oceans on June 2001, the IPAC was asked to provide advice on the definition, ranking application and appropriateness of access criteria, as well as general advice on the decision-making process, including ways to ensure openness and transparency in the Atlantic fisheries. The IPAC was specifically not asked to: remedy past wrongs in current access arrangements; and address issues pertaining to fish allocations.

The NWMB receives 100% of the 0A quota.[24] In the last three years, the catch increased rapidly, from 2,600 tonnes in 2001 to 3,600 tonnes in 2002, and to approximately 4,280 tonnes in 2003. During this period, the number of foreign vessels also declined. For 2004, we heard that fishing would be conducted entirely by Canadian fishing vessels.

2. The Baffin Fisheries Coalition

> *[The] BFC is a coalition. Its job is to grow the offshore fishery. – Jerry Ward, Chief Executive Officer, BFC, Committee Proceedings, 4 November 2003*
>
> *The [NWMB] gets the quotas, and then what they do with them is their business. – David Bevan, Director General, Resource Management Directorate, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 28 October 2003*
>
> *We do not believe there is any transparency in the current situation of royalty collection in Area 0A. – Seafreez Foods Inc./Barry Group Inc., Brief submitted to the Committee, September 2003*
>
> *I have not met often with the BFC, and I do not know how they set this up in the beginning. – Morrissey Kunillusie, Vice-Chair, Nattivak HTO, Committee Proceedings, 24 September 2003*
>
> *We are talking about the fishing industry. It is a multi-million dollar business and there are many things that might not be transparent. – Sytukie Joamie, Committee Proceedings, 24 February 2004*

Following the DFO's decision to allocate all of Canada's 0A turbot quota to Nunavut in 2001, the Nunavut Wildlife Management Board decided in June 2001 to allocate the quota as a single unit to the Baffin Fisheries Coalition,[25] which has since received the entire allocation. The DFO, for its part, informed Committee members that the Department does not intervene in the business arrangements that are subsequently made to harvest the fish it assigns to the NWMB.[26] We also learned that the BFC was created largely through the efforts of the Nunavut Fisheries Working Group,[27] which was formed soon after Nunavut became a Territory in 1999 as a result of discussions among representatives of the Department of Sustainable Development,[28] Nunavut

---

(24) In fact, since 1996, Nunavut has received the full amount of every increase in "Subarea 0" turbot, despite DFO's announcement in 1997 that the Territory would be granted only half of any increase.

(25) The NWMB, Highlights of Meeting #29, 5-7 June 2001, http://www.nwmb.com/english/meetings/regular_meetings/html/rm_29_highlights.php.

(26) *Committee Proceedings*, 28 October 2003.

(27) The Working Group is an *ad hoc* group having no chair or spokesperson, which meets occasionally. DFO staff in Iqaluit were said to be a key advisor.

(28) The DSD is the Nunavut government department that has primary responsibility for fisheries.

Tunngavik Incorporated, and the NWMB. The origins of the BFC were summarized by the NFWG as follows:

- In order to build Nunavut's harvesting capacity, the NWMB decided at a March 2001 Board meeting not to divide the Division 0A quota. It was also decided that the NFWG would work with the relevant Nunavut fishing interests to develop a plan to harvest the quota collectively.[29]
- The NFWG subsequently arranged another meeting that was held on 19-20 April 2001, in Iqaluit. Funded by the DSD and attended by all 11 organizations involved in the Division 0B turbot fishery and the shrimp fishery, the meeting: dealt with the potential advantages of working together to build capacity; and ended with everyone agreeing to return to their respective organizations to decide whether or not to take part in a new industry group. Each organization was given two weeks to respond in the form of a letter to the NWMB.
- A unanimous vote in favour of not dividing the 0A turbot quota was followed by another meeting on 27-28 May 2001 in Iqaluit to discuss how to proceed. Everyone involved signed a Memorandum of Understanding to fish the new turbot quota in NAFO Division 0A, as a group.[30]

The Baffin Fisheries Coalition is federally incorporated as a not-for-profit corporation without share capital under the provisions of Part II of the *Canada Corporations Act*. It has five directors,[31] two employees (the CEO and a liaison officer[32]), has so far focused its activities on offshore 0A turbot, and consists of the following 11 Inuit organizations:

- Pangnirtung Fisheries Ltd.
- Qikiqtaaluk Corporation
- Aqviq Marine
- Cumberland Sound Fisheries
- Kabva Marine Services Ltd.
- Amarok HTO – Quliruak Inc.
- Pangnirtung HTO
- Mayukalik HTO
- Mittimatalik HTO
- Namautaq HTO
- Nattivak HTO

---

(29) By then, 10 companies had submitted applications to the NWMB. The NWMB, Highlights of Meeting # 28, 23 March 2001, http://www.nwmb.com/english/meetings/regular_meetings/pdf/rm_28.pdf.

(30) NFWG, Brief Submitted to the Committee, October 2003.

(31) Industry Canada, Strategis, http://strategis.ic.gc.ca/cgi-bin/sc_mrksv/corpdir/dataOnline/corpns_re?company_select=3965619#ar/as.

(32) *Committee Proceedings*, 4 November 2004.

According to Nunavut's Minister of Sustainable Development, the Coalition's long-term objectives are to: develop the capacity of Nunavut fishing interests to harvest the turbot resources in the waters adjacent to Nunavut; develop the credibility of Nunavut fishers in the Atlantic fishing industry; and maximize fisheries development over the next 5-10 years.(33) According to the BFC itself, its stated objectives are to: undertake exploratory fishing; develop new inshore and emerging fisheries; develop offshore fisheries; recruit and train Inuit for current and new jobs in the offshore fishing industry; invest in a Nunavut fishing vessel; lobby for more access to other fishing quotas, including turbot in 0B; encourage scientific research; and administer the initiative, including preparing Calls for Proposals.(34) Because Nunavut does not have the harvesting capacity to undertake fishing operations directly, the Coalition's activities have so far consisted of selling its 0A allocation to non-Nunavut fishing companies – Canadian and foreign – in return for royalty fees and the hiring of a minimum number of Inuit as crew.

Appearing before us on 4 November 2003, the BFC's CEO, Mr. Jerry Ward, indicated that the 11 Inuit organizations who had signed the 2001 MoU: included everyone then involved in the fishery, or who historically had participated in the fishery; had agreed to work together to develop the 0A turbot fishery; and clearly knew that the revenues generated by the Coalition would be reinvested for a specified period (three years) in fisheries development initiatives to benefit Nunavut's marine fisheries as whole, rather than individually. Committee members were also told that the BFC and its board of directors decide, on an annual basis, how to distribute the funds and that the BFC's first three-year plan called for the proceeds of its activities to be directed to four accounts – one for the purchase a factory freezer vessel (30%), the second for exploratory fisheries and research (20%), the third in the form of free fish delivered to the processing plant in Pangnirtung (20%), and the remainder to operations (30%). We heard that: in 2003, the BFC carried out two training courses in Iqaluit for 24 Inuit workers; graduates who wished to work on the vessels contracted by the BFC had been successful in finding jobs; production at the Pangnirtung fish plant was significantly increased, resulting in much-needed employment in that community; and the BFC had been involved in two projects, one in Clyde River and the other one in Pond Inlet, to develop winter turbot fishing.

Committee members were informed that the BFC had successfully achieved the objectives set in its three-year business plan, and were assured by the BFC that the fishery would be fully Canadianized in 2004. On this last aspect, a number of highly critical comments were made in

---

(33) *Committee Proceedings*, 22 October 2003.

(34) The BFC, Brief Submitted to the Committee, November 2003.

written submissions to the Committee. Lack of transparency with respect to BFC tenders was the major complaint. In 2003, two foreign longliners were selected by the BFC to fish a portion of the 0A quota (with the DFO's approval), which reportedly resulted in Canadian companies not being considered. The two vessels in question belonged to a Norwegian concern described to us as having a less than reputable conservation record in fisheries. In the view of Terra Nova Trading,[35] the decision "not only deprived BFC of the opportunity to negotiate the best deal in a competitive process, but also hindered the establishment of closer ties with Canadian companies who could potentially assist the BFC in its long-term development goals." According to Arctic Harvesters Inc.,[36] tenders need to be open and transparent to ensure that Nunavut obtains the best deal possible. With regard to transparency, the GEAC asked that future requirements and compliance records be made public until the fishery is fully Canadianized.[37] Seafreez Foods Inc./Barry Group Inc. indicated to us that it had made a proposal to the BFC for a royalty fee of $500 per tonne, had "since found out that many of the successful recipients received less money than this $500," and did not know why it had not been considered.[38] It may also be pointed out that in October 2003, the DFO allocated an additional 400 tonnes of 0A turbot to the NWMB, which was immediately passed on to vessels on the fishing grounds, presumably without tender.

On the subject of transparency, Mr. Sytukie Joamie (of Iqaluit) voiced concerns not only about the tendering process, but also about the direction and control of the BFC.[39] He criticized the BFC for not sharing information with HTO members and Inuit ("We have not seen any written documents," "we have no access to information on what is happening," "they choose not to cooperate," and "they just give you the cold shoulder"), and asked that documents be made available to all BFC members and the general Inuit public. In addition, he: stated that some board directors were informed of decisions only after they had been taken; wondered why all 11 BFC members were not involved in the Call for Proposals process; and questioned the timing of the deadline of the

---

(35) Terra Nova Trading, in partnership with Dominion Trading Limited, participated in the 0A fishery in 2002. Dominion Trading Limited is a Canadian fishing company with several years' experience fishing turbot with hook and line technology, mostly in the Davis Strait in Division 0B. Terra Nova Trading, Brief Submitted to the Committee, 30 September 2003.

(36) Arctic Harvesters obtained Nunavut fishing contracts in 2003 for shrimp, and fished for turbot in Division 0B. In 0A, the company caught more than 1,000 tonnes of turbot in 2001. John Andrews, President, Arctic Harvesters Inc., Brief Submitted to the Committee, September 2003.

(37) The GEAC, Brief Submitted to the Committee, September 2003.

(38) Seafreez Foods Inc./Barry Group Inc., Brief submitted to the Committee, September 2003. Barry Group Inc. is based in Corner Brook, Newfoundland and Labrador.

(39) *Committee Proceedings*, 24 February 2004. Mr. Joamie did not speak on behalf of any particular organization. His involvement in the fishery includes: working as crew members on offshore fishing vessels; doing contract work for the Amarok HTA; being the chief negotiator for the Iqaluit and Kimmurut HTOs since 1999; and dealing with fisheries issues through Quliruak Inc., which is mandated to manage Amarok HTA's fishery quotas.

Coalition's Call for Proposals for 2004, which was set soon after the BFC's board meeting. The witness called for a re-writing of the MoU before its expiry date (28 May 2004) to more clearly recognize the fact that the BFC exists to serve the interests of its members, which are organizations acting on behalf of Inuit. Mr. Joamie put it this way: "I want BFC to succeed in the long term; I do not want it to falter. I am voicing my concern [...] before the situation goes too far."

In November 2003, the BFC informed the Committee that the next step of the business plan is the purchase of a factory freezer vessel, on which the Coalition's business strategy largely hinges. In this regard, two options were being considered: a second-hand vessel costing anywhere from $15 million to $20 million, or a new one costing $25 million to $35 million. It was explained that, while the 11-member coalition had agreed to "grow the offshore fishery," the focus of its activities in future could nonetheless be entirely different, and the future direction would depend on the wishes of its members and board. On the possibility of introducing a small-boat, commercial fishery, the BFC's CEO stated the following:

> [I]s it the chicken or the egg? Do you use the offshore to develop the inshore? That is the approach the coalition has taken with all 11 members. [...] We would like nothing more than to see support of and investments in smaller vessels for the inshore. [...] However, the reality is that today there is no infrastructure in Nunavut. I will go on record as saying that within three to five years, you will see a substantial inshore fishery in Nunavut. However, we need to finance it. We need funding for training that goes along with these factory vessels. [...] It is a logical step at some point to look at more onshore facilities. – Jerry Ward, Chief Executive Officer, BFC, *Committee Proceedings*, 4 November 2003

Since then, we learned that the Coalition had created a wholly-owned subsidiary company ("611"), which has been seeking partnerships with coalition members to fish, on their behalf, their allocations in Division 0B.

3. Prospective Inuit Fishers

> *There should be support for developing [an] Inuit enterprise fishery instead of monopolization. [...] 0A is completely monopolized by one organization ... – Leesee Papatsie, Owner, Jencor Fisheries, Committee Proceedings, 17 September 2003*

> *We are sure that DFO has seen the down side to monopoly situations in the fishery and consequently, we suggest that DFO and the Government of Nunavut assure [...] that no one party has control of all or the majority of the quotas in Subarea 0. – John Andrews, President, Arctic Harvesters Inc., Brief Submitted to the Committee, September 2003*

> *[T]he statement was made that BFC has a monopoly in the turbot fishery. [T]hat is misleading, because the BFC is a coalition of 11 Inuit-owned organizations throughout Baffin Island ... – Jerry Ward, Chief Executive Officer, BFC, Committee Proceedings, 4 November 2003*
>
> *[The] BFC stated in their presentation that they were not a monopoly. Certain organizations have stated that BFC is a monopoly, and they denied that. However, BFC is truly a monopoly within 0A. – Sytukie Joamie, Committee Proceedings, 24 February 2004*
>
> *It is a Nunavut resource; it is a people's resource. The benefits of this industry should be passed to the people of the region. – Trevor Decker, President, Tri-Nav, Committee Proceedings, 17 September 2003*

In our meetings, the strong consensus was that Nunavut's fishery should or would in future be controlled and operated by Inuit, for the benefit of everyone in Nunavut. There was also agreement that employment was the main goal of developing the fishery. However, not everyone supported the Nunavut Wildlife Management Board's decision in 2001 to keep the Division 0A turbot quota intact for the exclusive use of the BFC. This is understandable: *the NWMB's allocation policy in 0A excludes prospective Inuit fishers, joint ventures and communities from entering and directly participating in the fishery.*

For instance, Committee members learned that 25 BFC-trained Inuit fishers had collectively applied for 0A turbot quota in 2003, but were turned down by the NWMB. Appearing before the Committee in February 2004, Mr. Sytukie Joamie spoke about the group's desire to eventually own small fishing vessels and make livelihoods in the fishery as independent fishers, and its members' belief as stakeholders and residents of Nunavut that they should be given the opportunity to participate in the early stages of the industry's development. As he put it: "We want to be able to fish quotas as fishermen and fish ourselves. The allocation process is such that we are not able to receive any quotas, even though we are fishermen."[40]

We were also made aware of two Nunavut-based companies that had unsuccessfully attempted to gain access to the 0A turbot fishery. The first is Jencor Fisheries Ltd., a company owned by Ms. Leesee Papatsie, who is an Inuit resident of Iqaluit and former DFO employee. In her testimony, she indicated that her company: was 100% Inuit-owned; was involved in a joint venture arrangement with Tri-Nav Ltd., a company based in Newfoundland and Labrador, with fishing experience in the North, including 0A turbot;[41] had been provided with access to 45 fishing days for

---

(40) *Committee Proceedings*, 24 February 2004.

(41) Joint ventures often involve one partner having access to a fishery, and the other having a vessel to fish the allocation.

crab in Subarea 0, but had been unable to obtain turbot; and had established a number of goals, including building a viable offshore fishing enterprise through a joint venture to be eventually owned entirely by Nunavummiut, employing them in all areas and at all levels in the enterprise, encouraging them to take a larger role in the offshore fishery, showing by example that Inuit can own and successfully operate such an enterprise, and ensuring that the benefits generated by the fishery remain in Nunavut's economy. Ms. Papatsie criticized the BFC for advertising its Call for Proposals in 2003 in Newfoundland media only, and suggested that if a company such as Jencor Fisheries was ever to participate meaningfully in the industry, it would have to be first allowed in, and then be allocated a sufficient amount of fish, over a sufficiently long period of time. She hoped that, in future, developmental offshore quotas would be set aside for new, privately-owned, local Inuit companies, and that an advisory body would be created to assist Inuit in obtaining fishing vessels and getting started in business.

Another company, Arctic Harvesters Inc., a Nunavut-registered company that purchased a factory freezer trawler in 2002 (the *Tuktu*, formerly the *Esther*), sent the Committee a written submission indicating that it was seeking one or more Inuit partners to fish in the region, and eventually take a controlling interest in the company. In the view of Mr. John Andrews, the company's President, partnerships between Inuit and southern fishing concerns "is how the fishery must go if it is to be controlled by Inuit, not southern interests." He asked that instead of the current BFC arrangement for 0A turbot, quotas be allotted directly to the communities, to Nunavut's HTOs, and whomever in Nunavut had demonstrated the ability and genuine interest in participating in the fishery. He wrote:

> We feel that in the initial stages of developing a fishery in Nunavut, joint-venture with experienced parties is by far the best way to proceed. Such [...] ventures should allocate a portion of [their] operating budget for training of Nunavut residents who have shown an interest in working in the fishery. [They] should also include buyout options in favour of the Nunavut partner. Nunavut parties entering into such joint-ventures, because of inexperience in business, should be provided with competent advisors, to assist in negotiations ... – John Andrews, President, Arctic Harvesters Inc., Brief Submitted to the Committee, September 2003

Louisbourg Seafoods Ltd. of Cape Breton, Nova Scotia, indicated its interest in becoming involved in fishery development opportunities in Nunavut,[42] and there may be others who would welcome the opportunity. Mr. Neil Greig of Makivik Corporation, for instance, expressed his personal view and optimism about the possibility of greater cooperation between Nunavut and

(42) Louisbourg Seafoods Ltd., Brief Submitted to the Committee, September 2003.

Nunavik fishing interests once Nunavik's claim over marine areas is settled. In his words: "With all due respect to the legal mumbo jumbo, we are going to call our cousins in Kingnait or Iqaluit and say, 'We are going to go up here, do you want to come?' That in the end is how it will work ..."

4. Community Views

> *We hope we can benefit in obtaining more quotas to our community so that we can provide employment and reduce the high unemployment rate ... – Steven Aipellee, Chair, Namautaq HTO, Committee Proceedings, 24 September 2003*

> *In our communities, in Qikiqtarjuaq, they speak of asking for change. I can relate their thoughts of change to you. There are many opportunities right now but they do not bring employment into the community. It has been said that the smaller the vessel the more employment could be brought into the communities. – Morrissey Kunillusie, Vice-Chair, Nattivak HTO, Committee Proceedings, 24 September 2003*

> *I often heard in the communities that Nunavut should have its own vessels to be actively involved in the fishery. – Leesee Papatsie, Owner, Jencor Fisheries, Committee Proceedings, 17 September 2003*

> *Under the Baffin Fisheries Coalition, all of the benefits are leaving the northern region. There need to be plants in each community. – Sytukie Joamie, Committee Proceedings, 24 February 2004*

> *We want a fishery that is controlled by Inuit and one that provides meaningful employment to our geographically and economically depressed coastal communities. Our objective, for the fisheries in our adjacent waters must be to maximize the benefits to the Inuit of Nunavut. – The BFC, Brief Submitted to the Committee, October 2003*

While everyone agreed that employment was the objective of developing the 0A turbot fishery, not everyone agreed on the time frame for achieving that goal, nor did everyone share the BFC's vision of developing Nunavut's fishery based on the purchase of a factory freezer vessel. Appearing before the Committee were spokespersons from the local HTOs of Clyde River and Qikiqtarjuaq – two Inuit communities located on the east coast of Baffin Island next to Division 0A – who expressed considerable interest in developing their own fishing activities as a means of creating employment for Inuit, and of reducing their communities' dependence on social transfers.

In our hearings, the CEO of the BFC stated that a "substantial inshore fishery in Nunavut" would develop in *three to five years*. The Chair of the HTO in Clyde River, on the other hand, commented that, under the BFC's current strategy, it would take "at least twenty years" for any community benefits to be realized. He added that: "In the future, if we were to know what quotas we would have, it would help us to prepare for the future, to have our vessels repaired and to grow

from that point with more employment in the communities."[43] The Vice-Chair of the Qikiqtarjuaq HTO reported that community members wanted to see not only more benefits from the fishery, but also a fish plant, and said that the best way "to maximize the benefits from the NAFO Subarea 0 fishery is to bring part of the fishing to the communities." In his words: "It is known that the smaller the vessel, the more useful it is – in our area, at least. There is employment available in these bigger ships, but they do not allow a lot of employment within the communities. The smaller vessels will provide more employment within the community."[44] Committee members learned that in Qikiqtarjuaq a quota request for 0A turbot had been spearheaded by the Qikiqtarjuaq Development Group – an organization consisting of three local community organizations having the express objective of bringing employment to the community. Several witnesses expressed interest in developing onshore fish processing for the community employment benefits that would ensue.

Spokespersons from Clyde River and Qikiqtarjuaq were of the opinion that only small, community-based fishing vessels in 0A would help raise community employment to any appreciable degree, and that Inuit employment on offshore factory ships, although economically important, did not create the "quality of life" or kind of employment that Inuit desire. This is significant, because both communities have first-hand experience working on large fishing vessels over a number of years in Division 0B.[45] In our meetings, witnesses brought up the fact that employment as crew on factory trawlers involves being at sea and away from home for very long periods of time – sometimes up to two months – which is foreign and contrary to Inuit cultural and family values. The following excerpts from the evidence illustrate this point:

> There is not much employment in the communities of 0B where the quotas were given. The people who leave the communities to work on the ships leave their families for one to two months. That is the only way they can work, by leaving their families, and not too many men are willing to do that. – Steven Aipellee, Chair, Namautaq HTO, *Committee Proceedings*, 24 September 2003

> They do [make a living offshore], but they have to leave their community to work somewhere in a foreign factory. [...] They can provide enough food, but they only go out for something like two months a year. – Morrissey Kunillusie, Vice-Chair, Nattivak HTO, *Committee Proceedings*, 24 September 2003

---

(43) Steven Aipellee, Chair, Namautaq HTO, *Committee Proceedings*, 24 September 2003.

(44) Morrissey Kunillusie, Vice-Chair, Nattivak HTO, *Committee Proceedings*, 24 September 2003.

(45) Since 1997, Namautaq HTO in Clyde River and Nattivak HTO in Qikiqtarjuaq have had a business arrangement with Clearwater Fine Foods of Nova Scotia to fish their 0B turbot quotas. Pond Inlet is a third community next to Division 0A with such an arrangement in 0B.

> It is a culture shock. Just imagine someone who is used to living on the land and being home with his family having to go on a large fishing vessel – 60 to 65 meters, four or five storeys tall – for two months at a time without getting off. We have done a very poor job in orientating our people what to expect when they go on these vessels. That is one of the issues we are working on now. – Jerry Ward, Chief Executive Officer, BFC, *Committee Proceedings*, 4 November 2003

> Training our people is one of the major challenges that we face in the development of our offshore fishery. We are faced with a culture change and as such it is difficult to take Inuit people who have traditionally been close to home and put them on the offshore vessels where it will be several months before they see their families again. – The BFC, Brief Submitted to the Committee, October 2003

It was felt that smaller fishing vessels, on the other hand, would significantly reduce the amount of time that a ship's crew needs to be away from home. As well, more people would be able to fish.

Simply put, there appears to be no consensus on how to proceed to develop the fishery in Division 0A. In fact, the testimony of the representatives of the HTOs of Clyde River and Qikiqtarjuaq suggests that communities are hoping to develop fishing activities quite independently of the BFC. Their preference was for small-boat, community-based fishing, which differs considerably from the BFC's strategy of acquiring a factory trawler to create employment. *What Committee members found most perplexing is that the two HTOs in question are members of the BFC, which purports to act on their behalf.* In addition, we heard that, since 1999, Quliurak Inc. had been inviting other HTOs to pool their allocations in order to obtain a better negotiating position with trawler operators, and that the organization had been established before the BFC. One witness put it this way: "[The] BFC competes against its own members when allocations are to be had."[46]

B. Adjacency and Equity in 0B

1. Background

> *In 1990, the Government of Canada established a groundfish development program [...] That left Inuit out in the cold. – Cathy Towtongie, President, NTI, Committee Proceedings, 17 September 2003*

> *The Division 0B fishery has been fully subscribed since the Canadian quota was reduced in 1994. – David Bevan, Director General, Resource Management Directorate, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 28 October 2003*

---

(46) Sytukie Joamie, *Committee Proceedings*, 24 February 2004. Quliurak Inc is the business arm of the Amarok HTA.

[F]or us to get our 1,000 metric tonnes we will displace somebody else. That is the only way it can be done under the current quota arrangement. – Neil Greig, Adviser, Makivik Corporation, Committee Proceedings, 8 October 2003

Traditionally southern interests have dominated this fishery and they do not want to lose it. – John Andrews, President, Arctic Harvesters Inc., Brief Submitted to the Committee, September 2003

We feel very strongly that northern communities in Northern Quebec and Labrador have not been treated fairly and have seen their allocations decline significantly in favour of large southern corporations ... – The Northern Coalition, Brief Submitted to the Committee, September 2003

In Division 0B – the southern half of NAFO Subarea 0 (from 61° North lat. to 66°15' North lat.) – commercial fishing for turbot has a longer history and fishing season than in Division 0A. There, in 1987, Inuit first began fishing turbot inshore in winter by longlining through the ice near Cumberland Sound. Prior to 1999, with the exception of this fishery and some exploratory fishing in 0A (which began in 1996), virtually all catches in NAFO Subarea 0 took place offshore in 0B.

In 1990, the DFO instituted the Northern Turbot Developmental Program (NTDP), which allowed Canadian offshore companies to charter foreign vessels to fish for turbot in northern waters, and was designed to assist the Atlantic fishing industry in adjusting to the loss of the northern cod fishery. Until then, the catch had been taken by foreign fishing fleets.[47] The federal NTDP: gave priority to proposals that maintained existing fish plant operations or contributed to the re-opening of closed plants, and that involved the use of Canadian vessels; and was meant to re-distribute quotas to companies that would fish them.[48] It was not until 1993 that Nunavut was granted a small allocation, with Cumberland Sound Fisheries and Unaaq Fisheries Inc. each getting 500 tonnes.

At 12,500 tonnes, the TAC in 0B was highest in 1992 and 1993; catches were respectively a record 9,716 tonnes, and 9,551 tonnes. In May 1993, a federal Panel on the Use of Foreign Vessels in Canadian Waters recommended, among other things, that 100% of the foreign catch be landed at Canadian ports, and that participants who did not comply with NTDP criteria in

---

(47) The fishery initially involved foreign vessel charters because of inadequate fishing capacity in Canada. Under the NTDP, the DFO evaluated annual harvesting proposals against program criteria, such as the degree of onshore processing and successful participation in the previous year's program.

(48) For the period between 1987 and 1989, 1,000 tonnes of turbot were allocated to offshore vessels, and a 2,000-tonne allocation was made available under a Resource Short Plant Program. In 1989, 2,600 tonnes were allocated to the Foreign Charter Fishery; catches, however, totaled 4 tonnes in 1987, 13 tonnes in 1988, and 180 tonnes in 1989.

1992 should be ineligible for participation in 1993.[49] In 1994, the Canadian TAC was reduced to 5,500 tonnes because of conservation concerns[50] – a catch limit that remains in effect to this day. That year, the newly created Fisheries Resource Conservation Council, in a special report to the Minister of Fisheries and Oceans, recommended that Canada discontinue using the words "underutilized" or "underexploited" with respect to turbot because the stock was in fact "overexploited." In 1995, the DFO introduced a competitive fishery for those who held Atlantic groundfish licences, and the following year the Developmental Fishery became the Foreign Charter Fishery.

In April 1997, the Minister of the DFO announced an increase of 1,100 tonnes in Canada's TAC. Of this amount, 100 tonnes were to be allocated to Nunavut, which would have seen its overall TAC share reduced from 27% to 24%.[51] Nunavut Tunngavik Incorporated – a private federal corporation created to ensure that the NLCA is implemented in accordance with the terms of the Agreement – subsequently sought a judicial review of the Minister's decision in the Federal Court of Canada, which set the decision aside as illegal in July 1997 and referred the matter back to the Minister for reconsideration. The Minister announced shortly thereafter, in August, that quotas for the balance of the 1997 fishing season would be the same as in 1996. The DFO also appealed the Federal Court's ruling to the Federal Court of Appeal, which: acknowledged that the NLCA imposed procedural and substantive requirements that qualified the Minister's absolute power in issuing licences under section 7 of the *Fisheries Act*; and decided that the intention of Article 15.3.7 of the NLCA was to establish a principle of "equity" – not priority – when distributing commercial fishing licences outside the NSA.[52]

In June 1998, the Minister of Fisheries and Oceans announced a five-year management plan[53] for the period 1998 to 2002 that: instituted a policy of full Canadianization of Canada's share of the Davis Strait turbot fishery (i.e., no foreign vessels would be allowed to fish); replaced the Foreign Charter Allocation with Company Allocations; and granted Nunavut half of any

---

(49) Leslie Harris, Chair, *Report of the Panel on the Use of Foreign Vessels in Canadian Waters*, May 1993.

(50) In June 1994, the Scientific Council of NAFO recommended a separate 11,000-tonne quota for Divisions 0B and 1B-1F.

(51) The announcement was made six weeks before the 1997 federal election. In setting the allocation, the Minister ignored the advice of senior departmental officials, the NWMB, and the Fisheries Resource Council of Canada, without explanation. House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, *The Nunavut Report*, December 1998.

(52) The appeal was dismissed on 13 July 1998.

(53) DFO, "Anderson Announces Fully Canadianized Davis Strait Turbot Fishery," News Release, 9 June 1998, http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/1998/hq-ac33_e.htm.

future increase in the TAC. Prior to the announcement, the NWMB had recommended that Nunavut receive 40% of the TAC in 1998, 60% in 2000 and above 80% by 2002. NTI once again sought a judicial review in the Federal Court, which this time ruled that the Minister had met his obligations by specifically considering (and rejecting) the NWMB's recommendations. An appeal by NTI to the Federal Court of Appeal was dismissed in October 2000, and the Supreme Court of Canada declined to give leave for a further appeal in 2001, stating that the test of the exercise of the Minister's discretion was "patent unreasonableness."

Canada's 5,500-tonne TAC in Division 0B is divided into three separate allocations (Table 2). First, the DFO allocates a 1,500-tonne quota to Nunavut, which the NWMB reallocates to an inshore fishery (1,000 tonnes)[54] and to an offshore sector (500 tonnes) where the fish is sold "in the water" in exchange for royalties and the hiring of Inuit crew – the only means available for Inuit communities to generate economic returns. Royalty income helps to pay for the operation of local HTOs and provides much-needed economic benefits for the communities in question. Second, the DFO allocates 2,500 tonnes in the form of Company Quotas (formerly developmental allocations) to six companies, *none of which are based in Nunavut.* Third, a competitive fishery receives 1,500 tonnes, which are assigned to mobile fishing gear (a 600-tonne quota, fished mainly by one company based in Nova Scotia) and fixed-gear vessels (a 900-tonne quota, fished mainly by vessels from Newfoundland). While approximately 20 vessels from outside Nunavut were said to fish there, *none of Nunavut's residents are permitted to do so.* Catches are taken mainly by trawlers, although gillnets and hook-and-line fishing have become more important. All vessels in 0B are Canadian.

As already noted, Makivik Corporation and the federal government signed the Nunavik Marine Region Agreement-in-Principle in October 2002. Outside the NMR, in the southern area of Davis Strait, Nunavik Inuit will be entitled to 4% of the TAC for turbot when the catch is equal to or less than 5,500 tonnes, and 10% of that part of the TAC in excess of 5,500 tonnes.[55]

---

(54) Quota left over at the end of the winter fishery is transferred to the offshore fishery. Because of poor ice conditions in recent years, fishers have been unable to harvest much of the inshore quota. The catch was 106 tonnes in 2002.

(55) Section 5.4.8 of the Agreement-in-Principle, http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/nunavik/mareg/art54_e.html.

Table 2 – Distribution of the TAC for Turbot in Division 0B, 2002

Fleet Sectors

Sector	Tonnes	Percentage
Nunavut residents*	1,500	27.30
Company quotas	2,500	45.40
Competitive fishery	1,500	27.30
Total	5,500	100.00

Company Quotas

Company	Tonnes	Percentage
SeaFreez	1,900	76.0
Clearwater	230	9.2
Seaku Fisheries Inc.	70	2.8
Nunavik Arctic Foods	70	2.8
Labrador Inuit Development Corporation	70	2.8
Torngat Producers Co-op	160	6.4
Total	2,500	100

* In 2003, the quota was distributed among the following entities: Cumberland Sound Fisheries (750 tonnes); Nattivak HTO in Qikiqtarjuaq (330 tonnes); Mittimatalik HTO in Pond Inlet (45 tonnes); Namautaq HTO (45 tonnes) in Clyde River; Qikiqtaaluk Corporation (285 tonnes); and the Pangnirtung winter fishery (45 tonnes).

Source: The Nunavut Fisheries Working Group, Brief Submitted to the Committee, October 2003

2. The Adjacency Principle

In 1990, when the Inuit were left out in the cold, Newfoundland fishers started to fish in 0A and 0B. As a result, they claimed historical use of the resource. – Cathy Towtongie, President, NTI, Committee Proceedings, 17 September 2003

Just imagine the uproar if 66% of Newfoundland's crab and shrimp went to Nova Scotia or if 66% of PEI's lobster was allocated to Newfoundland. Why does it continue to happen in Nunavut? – The BFC, Brief Submitted to the Committee, November 2003

Considerable investments were made and significant costs incurred by offshore groundfish license holders to develop the turbot fishery in 0B, based in large part on assurances by the Government of Canada that continued access to available quotas would be maintained. – The GEAC, Brief Submitted to the Committee, September 2003

How would residents from Newfoundland feel if 70 to 80% of their crab resource on the northeast coast went to groups from New Brunswick or Nova Scotia, or vice versa? That is what we face today. – Carey Bonnell, Manager, Fisheries and Sealing, Nunavut DSD, Committee Proceedings, 22 October 2003

We all know that allocations are a political game. It appears that when it comes to the North [...] this very important principle of adjacency is forgotten. – The Northern Coalition, Brief Submitted to the Committee, September 2003

In Division 0B, Nunavut's 27.3% share of the turbot TAC (5,500 tonnes) remains unchanged since the mid-1990s. When shrimp and turbot are added together, Nunavut's share is 34% overall. The Government of Nunavut seeks greater access to the fishery because of the economic and social benefits that would result. For its part, the DFO stressed that Nunavut now controls approximately 60% of the Subarea 0 turbot fishery (when Division 0A and 0B are combined).(56)

"Adjacency" figured prominently in the Committee's discussions and in the written submissions we received. Generally understood to mean that priority of access should be given to those who are closest to the resource, the adjacency principle (or criterion) is based on: the recognition that coastal fishing communities and fishers in closest proximity to a given fishery should benefit most from it; and the implicit assumption that access based on adjacency will promote values of local stewardship and local economic development.(57)

Adjacency was a major theme in a written submission by the Northern Coalition, a group formed in 1996 and consisting of seven offshore northern shrimp harvesters. According to the Northern Coalition, its members were in a position to harvest more 0B turbot; moreover, while supporting Nunavut's position in Divisions 0A and 0B, they strongly felt that the communities of northern Quebec and Labrador had never been given the same opportunity afforded the larger southern corporations in developing the fishery. The Northern Coalition pointed out that, collectively, its quotas had been considerably reduced over the years, from 3,250 tonnes in 1992 to 370 tonnes in 1998, and that two of its members had no quota at all. Members who now fish 0B turbot are: the Labrador Fishermen's Union Shrimp Co. Ltd, which purchases quota from enterprises holding Company Quotas and participates in the competitive fixed-gear fishery; the Labrador Inuit Development Corporation, which owns and operates several 65-foot vessels; and Makivik Corporation, which has an interest in two vessels that each receive 70 tonnes.

For their part, witnesses from Nunavut strongly emphasized that Nunavut had been the only exception to the adjacency rule in Canada's Atlantic fishing industry. They pointed out that, even though Nunavut is the only political jurisdiction next to Division 0B, its residents are not licensed to fish in the competitive fishery, nor do they own the company quotas issued by the DFO.

---

(56) The Department stated that, while the two stocks are separate for management purposes, it had not been scientifically determined that 0A turbot were any different than the fish in 0B.

(57) *Report of the Independent Panel on Access Criteria,* March 2002, p. 47.

Their view was that adjacency, along with the principles of historic and economic dependence, had been used by the Atlantic provinces in the past to limit fishing in their adjacent waters. An historical review of access to Atlantic groundfish conducted in 1997 (for the period from 1979 to 1991) was invoked in support this claim: the study was said to show a strong correlation between adjacency and access, with fishers of a province adjacent to a fishing area being allocated the majority share (e.g., 80% to 90% or more) of the groundfish resource.[58] Another similar study for Atlantic shellfish was said to show that access in 1997 had been restricted to fishers from one province.

It may be surmised that when the Nunavut Land Claims Agreement was being negotiated, the potential for commercial fishing in the region may still have been largely unknown because Canadian involvement in the fishery was limited. While the NLCA does not explicitly state what percentage of the catch Nunavut should be allocated in adjacent waters, Committee members were often reminded that the Agreement recognizes the importance of adjacency as a decision-making criterion for economic development. Article 15.3.7 stipulates that:[59]

> Government recognizes the importance of the principles of adjacency and economic dependence of communities in the Nunavut Settlement Area on marine resources, and shall give special consideration to these factors when allocating commercial fishing licences within Zones I and II. Adjacency means adjacent to or within a reasonable geographic distance of the zone in question. The principles will be applied in such a way as to promote a fair distribution of licences between the residents of the Nunavut Settlement Area and the other residents of Canada and in a manner consistent with Canada's interjurisdictional obligations.

Witnesses from Nunavut argued forcefully about the need to set fish quotas in accordance with the spirit and intent of Article 15.3.7. The adjacency principle was also raised in support of maintaining a 100% Inuit share of turbot in Division 0A. In addition to the principles of "adjacency" and "Inuit economic dependence on the resource" contained in Article 15.3.7 of the NLCA, they pointed out that:

- The NLCA is a land claims agreement within the meaning of Section 35 of the *Constitution Act, 1982*;
- Article 15.3.7 of the NLCA was arrived at in exchange for the surrender of Aboriginal rights held for thousands of years;

---

(58) Federal/Provincial Atlantic Fisheries Committee Working Group, *Historic Resource Access/Provincial Share Groundfish Summary Report*, 1997; *Resource Access/Provincial Shares Shellfish Summary Report*, 1997.

(59) The NFWG, Brief Submitted to the Committee, October 2003.

- The Crown has a duty to comply with its obligations contained in the NLCA;
- Because of the Agreement's constitutional status, where there is any inconsistency or conflict between any federal, territorial or local government laws and the NLCA, the latter must prevail to the extent of the inconsistency or conflict;[60]
- Prior to 1990, the only Canadian interests involved in the Subarea 0 turbot fishery were Inuit fishers; and
- While Nunavummiut actively sought in the early 1990s to participate in developing the fishery, they were shut out because priority was given to those who already held groundfish licences in the Atlantic fishing industry.

While sympathetic to Nunavut's demands, the DFO stressed the need to respect the rights of those who had initially invested to develop the 0B fishery, and who had subsequently developed a historical attachment to the resource. Committee members were advised that to arbitrarily reassign fish to Nunavut interests would be deleterious to the Department's "desire to bring stability, conservation ethics, shared stewardship and self-reliance to the fishery," and that this would be a recipe for chaos in the fishing industry. It was emphasized that in fully subscribed fisheries, the only way to respond positively to an allocation request is to deprive someone else of fish, and no Minister had yet contemplated taking away a quota from an entity that had pioneered a given fishery. As the DFO's Director General of Resource Management put it: "We would have a very difficult time maintaining order in the fishery, getting people to invest in restructuring of fisheries and conserving stocks and working with us in sharing stewardship."[61]

In a written submission, the Groundfish Enterprise Allocation Council – an organization that represents offshore groundfish fishing enterprises in Canada's Atlantic region – similarly argued that: "on-going private investment and sustainable employment in Canadian fisheries requires stability in fisheries policy"; and a key aspect of stability is "stability of access and the related assurance that historic percentage allocations and quota sharing plans will be respected."[62] In addition, the GEAC stressed that earnings in the fishery support the continued viability of some 10 freezer trawlers and longliners that provide employment to over 100 crewmen who have virtually nowhere else to turn. About 300-400 plant workers in L'Anse au Loup (Labrador) and Dover (Newfoundland) were said to rely on 0B turbot as a key component of their limited employment opportunity.[63]

---

(60) *Committee Proceedings*, 22 October 2003.

(61) *Committee Proceedings*, 28 October 2003.

(62) The GEAC, Brief Submitted to the Committee, September 2003.

(63) *Ibid.*

In our February 2002 report, this Committee concluded that Nunavut's share of the TAC for turbot was a glaring inconsistency in the application of the principle of adjacency and called for the Minister of the DFO to adopt a fair and consistent policy with respect to Nunavut's access to its adjacent Atlantic fishery resources. In his November 2002 response to the report of the Independent Panel on Access Criteria, the Minister accepted the IPAC's recommendation pertaining to new access. He mentioned, however, that his acceptance did "not affect the current status of other participants in these fisheries," and added that "other issues related to Nunavut's share or allocation of fisheries resources adjacent to the Territory [would] be addressed through other processes."(64)

3. Increasing Nunavut's Share of 0B Turbot

> *[T]he Department of Fisheries and Oceans has not lived up to its obligations and has not significantly advanced our adjacent access and allocation position. – The Honourable Olayuk Akesuk, Minister of the DSD, Government of Nunavut, Committee Proceedings, 22 October 2003*
>
> *Why can we not compete in the competitive portion of this quota? Why is it that one southern company, with no financial investment in this fishery has an allocation of 1,900 tonnes of the overall 2,500-tonne company quotas? – The BFC, Brief Submitted to the Committee, 4 November 2003*
>
> *[I]f the Government of Canada is serious about making sure that Nunavut becomes a positive experiment between Aboriginal Inuit and the Government of Nunavut and the Government of Canada, we need access to the resources. – Cathy Towtongie, President, NTI, Committee Proceedings, 17 September 2003*
>
> *We believe that we have as much history, adjacency to these stocks as our neighbours to the north and to the east, yet there is not a fair sharing of the resource. – Neil Greig, Adviser, Makivik Corporation, Committee Proceedings, 8 October 2003*
>
> *How do you protect their interests and at the same time allow adjacent fishers in? – David Bevan, Director General, Resource Management Directorate, Fisheries Management, DFO, Committee Proceedings, 28 October 2003*

In 0B, the TAC for turbot has remained unchanged since 1994. Nunavut currently receives 27.3% of the TAC, an amount it considers unfairly small when compared to provincial shares that exist elsewhere in the Atlantic fishing industry. Nunavut wants greater access, because fishing is one of a very limited number of ways of providing increased economic opportunities for Inuit and reducing dependence on social assistance.

---

(64) Minister of Fisheries and Oceans, Response to the Report of the Independent Panel on Access Criteria for the Atlantic Coast Commercial Fishery, 8 November 2002, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/IPAC_Pages/IPAC_Response_e.htm.

While southern interests are able to fish in the region on a seasonal basis, it was pointed out to us that none of Nunavut's residents hold Company Quotas or fishing licences in the competitive sector, nor do they have reciprocal access to more southern areas of the Atlantic fishery. Generally speaking, Nunavummiut did not asking for special favours or additional rights; they simply wanted to be treaty fairly – not differently. The GEAC, for its part, argued that Canadian offshore groundfish companies were the ones who developed the turbot fishery "in good faith, pursuant to government policy." On the subject of adjacency, DFO officials said that the Department was "moving as fast as it could, given the circumstances and the need to be fair."(65)

One way for Nunavut to increase its share of the fishery would be to purchase one or more company quotas and/or have existing groundfish licences in the competitive fishery transferred to territorial interests. The submission of the Nunavut Fisheries Working Group suggested that this could involve southern fishing enterprises that: had not shown a real financial commitment to the fishery; sold their quota to other Atlantic fishing concerns in return for royalties; and did not consistently participate in the fishery.(66) On the purchase and transfer of fishing access, witnesses from Nunavut criticized the federal policy that limits funding under the DFO's Aboriginal Fisheries Strategy (AFS) and Allocation Transfer Program only to regions where land claims settlements have not put in place. As such, Nunavut does not qualify for program assistance, even though the NLCA states that "nothing in the agreement shall affect the ability of Inuit to participate in and benefit from government programs for Inuit or aboriginal people" (Article 2.7.3).(67) Witnesses also asked that federal financial help be made available for buy-backs and/or licence transfers, similar to that provided to Aboriginal bands on the east coast as a result of the Supreme Court of Canada decision in the *Marshall* case. Following that decision in 1999, the DFO responded by beginning a process that provided the Mi'kmaq and Maliseet communities affected by the decision with increased access to the commercial fishery.

Witnesses from Nunavik in northern Quebec drew our attention to the fact that: Inuit in that region had not been able to obtain a groundfish licence through their land claims process; the only option available was the purchase of an existing licence(s); and Nunavik's 0B turbot quota was only 140 tonnes, or 2.5% of the TAC, despite having helped develop the fishery in northern waters in 1985 (in the area of 2G).

---

(65) *Committee Proceedings*, 28 October 2003.

(66) NFWG, Brief Submitted to the Committee, October 2003.

(67) In response to the Supreme Court's 1990 decision in *Sparrow*, the DFO launched the AFS in 1992. In 1994, the Department expanded the AFS to include the transfer of commercial licences to Aboriginal communities. The Allocation Transfer Program provides compensation to commercial licence holders who retire their licences, which are then reissued to Aboriginal groups.

In August 2002, the Government of Nunavut, Nunavut Tunngavik Incorporated and Makivik Corporation submitted a joint proposal to the Government of Canada, which would have changed Nunavut's share of 0B turbot (Appendix 2). The joint proposal contained three strategic components: securing Nunavik Inuit rights under a Nunavik Inuit Marine Region Agreement; providing a fisheries development strategy for the benefit of both Nunavut and Nunavik; and revising Article 15.3.7 of the NLCA to clarify Nunavut Inuit rights. Under the proposal, Nunavut's request for an 80-90% share of adjacent resources would have been reflected in the NLCA or in the Nunavik Marine Region Agreement. In its February 2003 response, the federal government indicated that it was not prepared to re-open the NLCA or address the proposal through Nunavik's Land Claim negotiations.

At 1,900 tonnes, Seafreez Foods Inc./Barry Group Inc. holds the most quota in 0B. The company indicated in its submission that it was "prepared to develop alliances with Nunavut interests to integrate fishing activity between 0A and 0B, which would be beneficial to both parties, given different fishing seasons," had "made proposals to transfer one of their licenses to a Nunavut corporation for the long term," but had yet to receive a reply.(68)

C. Infrastructure

> *Ideally, the infrastructure of the fishing industry should be developed by the federal government ... – Sytukie Joamie, Committee Proceedings, 24 February 2004*
>
> *[B]uild the wharves and they shall come. – Jerry Ward, Chief Executive Officer, BFC, Committee Proceedings, 4 November 2003*
>
> *[A] number of important points have been made about the amount of funding that is devoted to fisheries infrastructure. Again, we seek equity ... – Michael d'Eça, Legal Adviser, NWMB, Committee Proceedings, 22 October 2003*
>
> *Anybody who visits our northern communities will see 35- to 45-foot boats with holes in their sides because there is nowhere to land. – Carey Bonnell, Manager, Fisheries and Sealing, Nunavut DSD, Committee Proceedings, 22 October 2003*
>
> *Significant investments must be made by the federal government to establish the basic infrastructure needed for fisheries development in Nunavut. If this does not happen, I fear we will be sitting before you five years from now with little progress to report. – The Honourable Olayuk Akesuk, Minister of the DSD, Government of Nunavut, Committee Proceedings, 22 October 2003*

(68) Seafreez Foods Inc /Barry Group Inc., Brief submitted to the Committee, September 2003.

Participants in our meetings spoke a great deal about the need for improved physical infrastructure in Nunavut, which by national standards is woefully inadequate. While the fishery has the potential to generate employment in communities, at present Nunavut has no deep-water port facilities or small craft harbours, and no marine centres in support of either an inshore or an offshore fishing fleet. Onshore processing capability for turbot is limited to one fish plant in Pangnirtung. We heard that the development of the fishery would not be achieved without a major investment, and that there were three major infrastructure requirements: port facilities (the development of two to three small craft harbours); marine service centres in support of port facilities; and more processing capacity to support the development of the inshore sector.(69) Witnesses also mentioned the need for more adequate freezer facilities in the North.

According to the Department of Sustainable Development, approximately $5[illegible] million for infrastructure investment is required to get the fisheries sector going. Several witnesses asked the federal government to make a major commitment towards infrastructure development in order to catch up with the rest of Canada and set the foundation of the northern economy. Committee members heard that while nearly $56 million in spending had been announced for 2003-2004 for harbour developments and improvements in the rest of Canada, no commitments had been made in Nunavut despite repeated requests. The Nunavut Fisheries Working Group believed that much could be learned from the development of fishery-related infrastructure in northern Labrador, where tens of millions of dollars were invested in port and marine service facilities and processing plants, largely through federal/provincial cost-share agreements. As a result, northern Labrador was said to have a more significant fishery, with modern plants employing hundreds of people, mostly Aboriginal.(70)

An interim report by the Conference Board of Canada in February 2004 reportedly concluded that: Nunavut's ability to take advantage of economic opportunities is at risk because of a huge infrastructure investment shortfall; and with the current annual capital budget of $75 million, an annual infrastructure investment shortfall of $40-$50 million will be incurred over the next five years. On the subject of fisheries, the Conference Board concluded that without an adequate fleet of fishing vessels and appropriate marine and processing facilities, the benefits of fishing will remain limited, including the overall number of jobs.(71)

In February 2004, the DFO informed the Committee that: in the current fiscal environment, the policy of its Small Craft Harbours (SCH) program is to spend money at harbours it

---

(69) NFWG, Brief Submitted to the Committee, October 2003.

(70) *Ibid.*

(71) Arthur Johnson, "Study Predicts Huge Infrastructure Shortfall," *Nunatsiaq News*, 13 February 2004.

owns and focus its efforts on repairs rather than expansion; "Nunavut's needs cannot be met within the scope of the current SCH program"; the Department had been investigating "how best to address the need for services not traditionally addressed through the existing SCH mandate"; and SCH "is providing technical support and advice for the strategic development of harbour infrastructure in Nunavut." The Department also stated that it had been working "diligently with federal colleagues to attempt to secure access to infrastructure funding for harbours, especially Nunavut," and that "there may be an opportunity to receive funding to develop harbours in the territories through the Northern Category of the Canada Strategic Infrastructure Fund." In this regard, the DFO suggested that it was up to Nunavut to apply to Infrastructure Canada for the funding.(72)

The following statement by Nunavut's Minister of Sustainable Development encapsulates much of what we heard on infrastructure:

> Picture your own coastal communities. Now, take away your harbours and port facilities, marine service centres, your core regional science programs, your Atlantic Canada Opportunities Agency funding and fisheries diversification programs. In your Atlantic Aboriginal communities, take away the Marshall decision and the Aboriginal Fisheries Strategy funding. Now imagine being told to develop your fisheries without these basic support structures in place. This is what we face in our attempts to develop a Nunavut-based fishing industry. – The Honourable Olayuk Akesuk, Minister of the DSD, Government of Nunavut, *Committee Proceedings*, 22 October 2003

D. Exploratory and Scientific Research

> *[A] solid scientific platform is the cornerstone of the successful development of any fishery throughout the world. Without it, true fisheries development cannot take place. – The Honourable Olayuk Akesuk, Minister of the DSD, Government of Nunavut, Committee Proceedings, 22 October 2003*

> *Greenland does a lot of scientific research. [...] [I]n Nunavut, DFO spends just a fraction of what it spends in the south. – Gabriel Nirlungayuk, Director of Wildlife, Wildlife Department, NTI, Committee Proceedings, 17 September 2003*

> *We have looked at what happened to the Newfoundland cod industry. [...] [W]e need scientific research so that we have the relevant data. – Cathy Towtongie, President, Nunavut Tunngavik Incorporated, Committee Proceedings, 17 September 2003*

---

(72) Department of Fisheries and Oceans, Follow-Up to Senate Committee on Fisheries and Oceans, Annex C, "DFO's Real Property Policies and Expenditures for Providing Infrastructure to Support a Fishery in Nunavut," February 2004.

The development of the turbot fishery in 0A is of some concern to us, as it should be to others. – Neil Greig, Adviser, Makivik Corporation, Committee Proceedings, 8 October 2003

DFO will strive to provide scientific support towards emerging fisheries development initiatives in and adjacent to Nunavut and will strive to develop scientific capacity with regard to emerging fisheries within the Nunavut Settlement Area. – Canada-Nunavut MoU on Emerging Fisheries Development, August 2000

One message that emerged loud and clear in all of our discussions was the need for more exploratory research on the marine resources adjacent to Nunavut.

Participants in our inquiry were of the view that the DFO had conducted far too few stock assessments in northern waters; stressed the importance of having a sound information base to avoid the risk of overharvesting; expected more exploratory fishing to take place in inshore and offshore areas to determine the optimal use of fishing vessels and fishing gear; and recommended that more studies be conducted to assess the long-term sustainability of commercial fishing in the North.

Committee members heard comments made about the small size of turbot being caught in the offshore turbot fishery, as well as divergent views on the life cycle and distribution of the fish. For instance, the GEAC's brief advised Committee members not to view the 0A fishery in isolation from other fisheries in the Northwest Atlantic; argued that turbot in Subarea 0 is a component of a larger stock complex and that the TAC for turbot further south (in Subarea 2 and Divisions 3KLMNO) had been reduced by over 50% at NAFO's September 2003 Annual Meeting because of conservation concerns; and noted that the fish is generally believed to spawn in northern waters (Divisions 0A and 0B), with spawn and larvae drift bringing younger fish to southern areas (Division 3L) and with a general northern migration taking place as the fish age.[73] The DFO, for its part, stated that north-south stock interactions are at present unclear, and that it had not yet been determined that Division 0A is a nursery area for turbot.[74] We heard that the waters around Pond Inlet and Ellesmere Island had yet to be surveyed. On this point, the BFC's CEO asked that exploratory activity be conducted to find out if fishing is possible there.

Scientific activity was also considered essential to identify and develop new and emerging fisheries. In our meetings, witnesses from the North stated that they hoped to develop new and emerging fisheries (e.g., for clams, scallops and sea urchins) in order to generate much-needed economic benefits to local economies. Although relatively small and providing limited employment,

---

(73) The GEAC, Brief Submitted to the Committee, September 2003.

(74) *Committee Proceedings*, 28 October 2003.

the inshore Arctic char fisheries might also offer opportunities for further expansion and development in both harvesting and processing. As recognized in the DFO's *New Emerging Fisheries Policy*, "Provinces and Territories have an economic development mandate and, as such, have interest in the development of new fisheries that offer alternatives for the preservation and development of coastal regions and communities."[75] Once marine resources closer to shore are identified and assessed, an inshore fishery based on small vessels and on-land processing could also be developed, with major economic and employment benefits for Inuit.

For instance, we heard that research to date suggests that turbot entering Cumberland Sound do not migrate back out, and do not contribute to the overall population (or spawning stock) in the Davis Strait. If this finding is scientifically confirmed, a separate quota could then be established for the same reasons that NAFO agreed to create an independent management zone for Greenland's inshore fishery in Division 1A in 1994. In Greenland, along its northwestern fjords, the inshore fishery harvested approximately 20,000 tonnes of turbot in 2002. In fact, when the TACs for turbot in Subareas 0, 1 and Division 1A are added together, Greenland has about a 75% share of the fishery in the region.

In August 2000, the federal Minister of Fisheries and Oceans and Nunavut's Minister of Sustainable Development signed a Memorandum of Understanding to strengthen cooperation on emerging fisheries development (Appendix 3). The two governments pledged to cooperate on maximizing marketing opportunities, promoting regional development, encouraging public and private-sector cooperation, and ensuring the most sustainable and economically viable use of under-exploited fishery resources for the benefit of Nunavut. That year, the DFO also undertook to provide scientific support and develop scientific capacity, with the Government of Nunavut assisting in data collection, evaluation and analysis of results.

In February 2002, this Committee reported that from the standpoint of new commercial fisheries, the marine waters off Baffin Island offered the best potential for development, but that scientific knowledge about species such as snow crab, sea urchins, clams, turbot, shrimp and marine plants was very limited. The Committee stressed that there was a lack of experimental and exploratory activity, and asked the federal government to move and operationalize the August 2000 MoU, in which the DFO agreed to: support the priorities of the Government of Nunavut in the pursuit of fisheries-related economic development funding from other agencies; and work towards the development of capacity amongst Nunavummiut in all shore-based and at-sea aspects of the fishery through education, training and development. The Committee also recommended that federal

---

(75) DFO, *New Emerging Fisheries Policy*, September 2001.

funding for multi-year, fish stock assessments in support of fisheries co-management in the North be increased.[76] Later that year, the Independent Panel on Access Criteria remarked that "the Minister's decision with respect to turbot in division 0A and the recent Canada-Nunavut Memorandum of Understanding on Emerging Species Development [were] positive steps in the right direction."

In our 22 October 2003 meeting, Nunavut's Minister of Sustainable Development categorized the MoU as "an example of a policy that looks great in principle," but also one that the Department had failed to take to the operational phase. He also criticized the DFO for not having a strategy or approach for dealing with Nunavut's emerging fishing industry.[77]

DISCUSSION AND CONCLUSION

> *Many of the barriers that I came across are within Nunavut. To be frank, when I first started this enterprise, I thought I would be fighting against southern companies. – Leesee Papatsie, Owner, Jencor Fisheries, Committee Proceedings, 17 September 2003*
>
> *[F]actory freezer trawlers cannot create employment in the communities that are adjacent to NAFO Subarea 0 and it is also known that only small vessels can bring employment to the community. – Morrissey Kunillusie, Vice-Chair, Nattivak HTO, Committee Proceedings, 24 September 2003*
>
> *More people can fish with smaller boats. – Steven Aipellee, Chair, Namautaq HTO, Committee Proceedings, 24 September 2003*
>
> *[I] cannot go to a meeting of the BFC. I was kicked out of a BFC meeting two weeks ago. [...] If [the] BFC does not fix itself by May 28, 2004 [...] it will keep running away. Somebody in authority should do something ... – Sytukie Joamie, Committee Proceedings, 24 February 2004*
>
> *[N]either the Department's reports to Parliament nor its Fishery of the Future strategy reflect any consideration of the social implications of fishery management decisions. – Report of the Auditor General of Canada, April 1999, Chapter 4, paragraph 4.22*

In our meetings, witnesses from the North all agreed that employment for Inuit was the main goal in developing the turbot fishery. There was also agreement that Nunavut's fishery should or would in future be owned and operated by Inuit, and that Nunavut needs to own its own vessels if it is to control its destiny and provide employment. However, there was less consensus on how to achieve the employment objective. There remain basic questions for Nunavut to decide. For instance: "What should the fishery look like in three, five or ten years?" Or "What role should the

---

(76) Senate Committee on Fisheries, *Selected Themes on Canada's Freshwater and Northern Fisheries*, http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-E/fish-e/rep-e/repintfeb02-e.htm.

(77) *Committee Proceedings*, 22 October 2003.

Baffin Fisheries Coalition assume if exploratory fishing in 0A progresses to the commercial stage?" Based on what we heard, information must be more readily shared with Inuit during that decision-making, and their views must be actively sought. The process needs to be much more participative and inclusive – ironically, the very type of consensus-seeking that Inuit themselves have practised for centuries.

Inuit comprise 85% of Nunavut's population, so that the Territory's unique social and cultural setting must also be fully taken into account. Among the values driving economic development in Nunavut today, the Conference Board of Canada recently identified: a collectivist approach and strong belief that economic opportunities should be shared among all communities; greater self-reliance; Inuit traditional knowledge and consensus-building in reaching decisions; and economic development focused primarily at the community level. In examining the traditional and wage-based sectors of the economy, the Conference Board concluded that Nunavut's future depended on both, and that reliance on only one was not feasible from a socio-economic perspective.(78) It may also be pointed out that Nunavummiut are the most generous and charitable people in Canada.(79) With respect to their fledgling commercial fishery, we believe there exists a real opportunity at this juncture to set a new standard in wealth creation and in fisheries management.

Although not a requirement under the Nunavut Land Claim Agreement, the DFO delegates to the Nunavut Wildlife Management Board responsibility for allocating Nunavut's share of commercial fish quotas beyond 12 miles, outside the Nunavut Settlement Area. The DFO sets the Total Allowable Catch, but the Nunavut Wildlife Management Board decides who should receive quotas. While the Committee is supportive of the federal Minister of Fisheries and Oceans' decision to allocate 100% of the 0A turbot quota to Nunavut, we are less enthusiastic about the NWMB's decision to reallocate the entire amount to the Baffin Fisheries Coalition. *The NWMB's decision excludes prospective individual Inuit fishers, joint ventures and communities from the fishery.* We even heard that the BFC competes against some of its own Inuit member organizations for quota.

Exploratory licences are issued by the DFO for one year to determine whether a species or stock can sustain a commercially viable operation, and to collect biological data and build a preliminary database. If fishing is successful and sustainable, they are renewed the following year. From what we have been able to ascertain, the NWMB has allocated 0A turbot over more than one year in the manner of a commercial quota (e.g., a Company Quota), assigning it to the Baffin Fisheries Coalition, which operates within the framework of a multi-year business plan.(80) This does not appear to be in line with federal policy.

---

(78) Conference Board of Canada, *Nunavut Economic Outlook: An Examination of the Nunavut Economy*, May 2001, p. 57.

(79) Statistics Canada, *The Daily*, "Charitable Donors," 29 October 2003, http://www.statcan.ca/Daily/English/030929/d031029b.htm.

(80) The NWMB's policy since 2002 is to set fish allocations over a three-year period. The reason given was to cut down on staff workload and unnecessary paperwork ("It takes a lot of time for our staff and also for the participants to write the applications every year").

On marine fish allocations, the NWMB's policy states that: exploratory licences or allocations are not to be considered to provide any guarantee of a permanent licence or allocation in the fishery (criterion #1); and access to exploratory or emerging fisheries should not be exclusive to the first applicant (criterion #4) – a statement that seems to imply that more than one applicant is desirable. With respect to licensing, the DFO's *New Emerging Fisheries Policy* stipulates that: "scientific licence holders (stage I) will be given priority for exploratory licences (stage II)"; and "exploratory licence holders (stage II) will be given priority for regular licences (stages III)," once exploratory fisheries reach the commercial stage.(81) On this aspect of the federal policy, it may be pointed out that the scientific (test fishing) phase of the 0A fishery was conducted until 2000 by parties other than the BFC, which however receives the entire exploratory allocation.

With regard to Division 0B, we heard that Nunavut interests could not meet the eligibility criteria of the DFO's Northern Turbot Development Program of the early 1990s,(82) and that, because of their limited involvement in the early developmental stage, their participation had since been limited because southern interests were able to claim "historical attachment" to the resource. We hope a similar inequitable outcome will not be repeated in 0A, a region where prospective Inuit fishers, fishing enterprises or communities have yet to be given an opportunity to participate in the fishery.

Concerns were expressed during our inquiry about the direction and control of the Baffin Fisheries Coalition. Testimony and written submissions suggested that the BFC needs to do a much better job of informing people of its activities, as many do not understand the Coalition's mandate or objectives. It also needs to be more accountable to the Inuit organizations that make up the Coalition. We heard that the BFC had not shared information on its plans and decisions with all of them.

Questions were raised about the BFC's five-member executive, how it was created and how the directors were appointed. As well, we heard that although the directors who originally signed the MoU in 2001 are NLCA beneficiaries, their views are not necessarily representative of the other six Coalition members. It was suggested that the 2001 MoU needs to be rewritten before its expiry on 28 May 2004, to more clearly recognize the fact that the Coalition exists to further the interests of all its member organizations, which are in turn acting on behalf of Inuit. Written submissions to the Committee asked that a much more transparent process be put in place when the BFC makes its annual Call for Proposals to fish 0A turbot. The reason given was the need to ensure that the people of Nunavut are receiving the best possible returns from their turbot allocation.

---

(81) DFO, *New Emerging Fisheries Policy*, September 2001, http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/fish_man/nefp_e.htm.

(82) The criteria were said to have favoured southern Atlantic groundfish licence holders and fishing concerns with onshore processing facilities.

That said, *no one in our hearings specifically asked that the BFC be abolished*. As a vehicle to "jump start" Nunavut's fledgling fishery, the BFC appears to have played an important role in exploratory fishing, because fisheries-related infrastructure – fishing vessels, wharves, breakwaters, and processing and storage facilities – is sorely lacking in Nunavut. We view it as significant that the 0A fishery will be fully Canadianized in 2004 (the Committee was told that foreign vessels would no longer be employed), because royalty arrangements with foreign vessels provide few benefits in terms of onshore processing for Nunavut or the Atlantic fishing industry.

The NWMB's policy on commercial fish allocations states that exploratory licences are to be reviewed annually by the Nunavut Fisheries Working Group (criterion #6), an *ad hoc* board purporting to consist of representatives of the Department of Sustainable Development, Nunavut Tunngavik Incorporated and the Nunavut Wildlife Management Board. DFO staff in Iqaluit were also said to have a key advisory role. The NFWG, which has no chair or spokesperson, was described as having worked very effectively in the past several years, and as having been instrumental in forming the Baffin Fisheries Coalition. In at least two presentations – one given to the Government of Nunavut on 2 October 2002 and the other given to Nancy Karetak-Lindell, Member of Parliament for the constituency of Nunavut, and Senator Willie Adams of the Senatorial Division of Nunavut Territory, on 8 January 2003 – the BFC indicated that it, too, was a member of the NFWG. This fact is of concern to the Committee, as it may pose a conflict of interest.

We learned in our deliberations that the Baffin Fisheries Coalition was planning to purchase, at considerable cost, a large factory vessel to further develop Inuit fishers' experience and expertise by training and employing them as crew. In contrast, we heard that Inuit typically do not wish to be away from home and family for extended periods of time – sometimes for up to two months – on factory boats. For its part, the BFC believed this sticking point could be addressed through better job orientation and training, and also asked that funding be made available under the Aboriginal Skills and Employment Partnership (ASEP) program[83] in order to develop and maintain its training program for Inuit. The Committee also heard that the BFC's revenues in the offshore could in future fund the development of the inshore fishery, and that *there could be a substantial inshore fishery in Nunavut within the next three to five years.*

---

(83) With total funding of $85 million, the ASEP program announced on 3 October 2003 is a five-year initiative designed to promote maximum employment for Aboriginal people in major economic developments across Canada, and provide lasting benefits for Aboriginal communities, families and individuals. Government of Canada, "Government of Canada announces Aboriginal Skills and Employment Partnership program," News Release, 3 October 2003.

In contrast, the testimony of Inuit community representatives suggests that fisheries-related *employment created by factory vessels will not be sufficient, nor will it come about soon enough*. The presentations of the HTOs in Qikiqtarjuaq and Clyde River were especially revealing because of their past involvement in the 0B offshore fishery since 1997. Committee members were made aware of their plans to develop their own small-boat fishing capability to fish in 0A, either by repairing existing small vessels or by purchasing new ones. Their clear preference was for small-boat, community-based fishing, a completely different strategy than that of purchasing a factory trawler to create employment. *We find it troubling that the views of the two HTOs are so notably different from the development strategy pursued by the BFC, the very organization that purports to act on their behalf. We were equally perplexed to hear that Inuit who had been trained by the BFC to work on factory boats desired to own their own fishing vessels and make livelihoods in the fishery as independent fishers.*

The evidence suggests that there are two very different and competing visions for Nunavut's fishery. The first is based on what may be described as the *industrial fisheries* model – mechanized, capital-intensive fishing, usually having a high production requirement. Industrial fishing represents the majority of activity now taking place in Nunavut: large vessels from elsewhere catch Nunavut's turbot allocation in exchange for seasonal employment for a few Inuit crew, and royalties. The second type of fishery, which many witnesses hoped for, may be categorized as *smaller-scale fishing*,[84] or "inshore fishing," typically involving fishing households, smaller vessels and amounts of capital, and shorter fishing trips closer to shore. Some of the advantages include: less sensitivity to changes in operating costs; more flexibility in adapting to changes in market conditions or fish stock abundance; and more employment created in coastal communities adjacent to the resource.[85] There are other benefits as well. For instance, the DFO's 2002 framework for new or additional access in Atlantic fisheries states that the adjacency criterion "is based on the implicit assumption that access based on adjacency will promote values of local stewardship and local economic development," and that adjacency is most compelling in the case of inshore fisheries.[86]

---

(84) United Nations Atlas of the Oceans, "Types of Fisheries," http://www.oceansatlas.com/world_fisheries_and_aquaculture/html/tech/capture/typesoffi/default.htm.

(85) In 1993, this Committee published a report that outlined some of the basic differences between the "inshore" (small boat) and "offshore" (trawler) sectors of the Atlantic groundfish fishery. We noted statistics compiled by the DFO showing that the offshore sector, which had half of the groundfish TAC, had generated only 5% of fishing-related employment in the Atlantic region. The inshore sector, which had the other half of the TAC, had generated 95% of the jobs. Standing Senate Committee on Fisheries, *Report on the Atlantic Commercial Inshore Fishery*, June 1993. See also Karl Laubstein, "Canada's Atlantic Fisheries: The Role of the Inshore Section," *Maritime Affairs Bulletin*, No. 2, 1989.

(86) The DFO framework applies to fisheries that have seen substantial increases in stock levels or landed value. As a fishery moves away from shore, adjacency as the only criterion for decisions becomes harder to justify, and other criteria must also be considered, such as historic dependence. DFO, *New Access Framework*, November 2002, http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/fish_man/frame-cadre/access_framework_e.htm.

In November 2003, the Minister of Fisheries and Oceans released a discussion paper, *Preserving the Independence of the Inshore Fleet in Canada's Atlantic Fisheries*, within the context of the AFPR. Consultations were conducted in January 2004 "to explore options aimed at developing specific measures to strengthen the vitality of inshore fleets," which the Minister described as being "the backbone of the fishing industry."[87] In the context of Nunavut, small-scale fishing would also constitute more culturally acceptable employment, and afford Inuit the opportunity to exercise traditional skills and maintain a traditional lifestyle. This is especially important for unilingual Inuit, who have the highest level of unemployment, but who are at the same time the most skilled at living off the land and sea and at providing for their families and their communities, and whom Inuit society considers to have a priority right over the harvesting of fish and wildlife in Nunavut. As such, unilingual Inuit have an integral and important role to play in planning the future fishery.

In Canada and around the globe, the various types of fisheries management systems generally fall within two categories: competitive fisheries; and systems of individual quotas, which may be allocated to individuals, companies (e.g., Company Quotas) or geographically defined communities, which then assign fishing rights to individuals. In 0A, the exploratory turbot quota is allocated in the manner of a Company Quota.[88] In the 0B competitive fishery, none of Nunavut's residents hold a competitive fishing licence, so that Nunavut has no historic catches. The NFWG's written submission expressed concern that the DFO might eventually want to introduce IQs in Division 0B. Given the severe budgetary constraints faced by the DFO, that worry appears justified, because IQ-managed systems are generally regarded as being less costly to manage.[89] In 0B, the 1,500-tonne Nunavut quota is allocated to six community-based entities. However, the amount of fish is too small to conduct viable fisheries. More importantly, three of the six entities – Pond Inlet, Clyde River and Qikiqtarjuaq – are actually located next to Division 0A, at a considerable distance from 0B.[90]

---

(87) DFO, *Preserving the Independence of the Inshore Fleet in Canada's Atlantic Fisheries*, Discussion Document, November 2003, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/discodoc2003_e.htm.

(88) In 0B, Company Quotas were formerly developmental allocations.

(89) The concept of property in fisheries may be viewed as falling along a continuum, from open access, unrestricted or unregulated fisheries, to regulated common property fisheries (e.g., when access is restricted to those holding permits), to privatized or exclusive fisheries.

(90) On the subject of community allocations, the Alaskan system of Community Development Quotas (CDQ) was mentioned in our hearings. Instituted in 1992, the goal of the CDQ program is to assist isolated communities in western Alaska to develop local infrastructure and expertise in support of the long-term participation of Aboriginal Alaskans in fisheries traditionally dominated by non-local interests. CDQ groups are reported to have channeled significant resources toward fisheries-related infrastructure development. Northern Economics Inc., *An Assessment of the Socioeconomical Impacts of the Western Alaska Community Development Quota Program*, Prepared for the Alaska Department of Community and Economic Development, Division of Community and Business Development, November 2002, http://www.cdqdb.org/reading/studies/neicdqreview.pdf.

In our study, we looked at the feasibility of community-based fishing in small boats close to shore. Interestingly, a review of the BFC's catch reports in 0A, from August 2003 to October 2003, showed that the largest single daily catch (by weight) of turbot was recorded less than 30 miles from Clyde River. Fishing reports near Pond Inlet and Qikiqtarjuaq were no different. These data strongly suggest that with the proper infrastructure in place (vessels, storage facilities and transportation), small-boat fisheries are an economically viable option. *The presence of large numbers of turbot so close to shore, if confirmed, raises the question of the suitability and reasonableness of developing fishing capacity based on the use of one or more large vessels.*

With respect to the issue of "adjacency" in 0B, we were advised that the Government of Canada has four interrelated obligations under Article 15.3.7 of the NLCA: recognition of the importance of the adjacency principle; recognition of the importance of the principle of economic dependence of communities on marine resources; giving special consideration to both principles when allocating commercial fishing licences; and applying them in a way that promotes a fair distribution of licences between residents of the Nunavut Settlement Area and the other residents of Canada. In our meetings, we were asked to use these obligations as a yardstick to measure the fairness of current allocations and benefits to Nunavut fishers.(91) When viewed in the context of the Atlantic fishery, as a maritime jurisdiction, Nunavut has an unreasonably small (27.27%) share of the 0B fishery – one that has remained unchanged since the mid-1990s. Moreover, none of Nunavut's residents hold company quotas or even a licence in the competitive sector, which severely limits Nunavut's ability to build vessel capacity.

The Groundfish Enterprise Allocation Council, in its written submission, cautioned that "If any one interest, or if any one Senate or Commons committee can review and unravel percentage shares and quota sharing plans based on a snapshot review of circumstance, the fishing industry of Canada will ultimately be relegated to be an instrument of social policy."(92) DFO officials similarly stated that reassigning 0B turbot to Nunavut would be contrary to the Department's objective of bringing about "conservation and sustainable use," "self-reliant fisheries," "shared stewardship," and "stable and transparent access and allocation processes" – said to be the four generally agreed-upon "policy anchors" that had so far resulted from the Atlantic Fisheries Policy Review consultation process (although these were "still under consideration"). It was also pointed out that the last three Ministers of Fisheries and Oceans had agreed on the need to set fleet shares in individual fisheries for longer terms (i.e., multi-year fishing plans), rather than having to consider new arrangements each year. In this regard, the DFO's position is consistent with the views expressed in the Department's 2001 AFPR discussion paper, in which it is suggested that:

---

(91) Michael d'Eça, Legal Adviser, NWMB, *Committee Proceedings*, 22 October 2003.

(92) GEAC, Brief Submitted to the Committee, September 2003.

co-management could be expanded, because DFO no longer has the resources to regulate and monitor every fishing activity; the Department would remove itself over time from having to make decisions on commercial allocations, because of criticism that those decisions are "political;" and these changes would be conditional on the recognition of sharing arrangements and the fixing of fleet shares for longer terms, with some exceptions.(93)

On 25 March 2004, a few days before the Committee submitted its report, the Minister of Fisheries and Oceans released *A Policy Framework for the Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast*. Described as "the first comprehensive blueprint to guide fisheries management on Canada's Atlantic coast," the Policy Framework is the culmination of Phase I of the Atlantic Fisheries Policy Review. Phase II is expected to focus on the implementation of specific policies or programs. Also announced was the "stabilization" of existing sharing arrangements in 29 Atlantic fisheries for 2004, including "Area 0 turbot" off Nunavut.(94) In order to circumvent the annual debate over resource shares, the DFO proposed that they be established for longer terms: "In fisheries where allocation arrangements are already in place through fisheries management plans and where the resource is relatively stable, the goal is to ensure that the same commercial harvesting groups will get the same proportion of the Total Allowable Catch each year."(95) With respect to Nunavut, the Department indicated that its concerns, as a new territory, would be addressed.(96)

Nunavut's access to and share of the 0B fishery could be increased by buying out or transferring fishing licences held by southern concerns with no real financial commitment to the fishery and that reallocate their quota on a royalty basis to others in the Atlantic fishery. Because of the likely high costs of this approach,(97) witnesses asked that federal financial help be made

---

(93) DFO, Atlantic Fisheries Policy Review, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/FAQs_e.htm.

(94) DFO, "Regan Releases Atlantic Fisheries Policy Framework and Stabilizes Sharing Arrangements for 2004," News Release, 25 March 2004, http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/2004/hq-ac27_e.htm.

(95) DFO, *A New Policy Framework for the Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast*, March 2004, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/policy_framework/Policy_Framework_e.pdf.

(96) DFO, "Fisheries Arrangements Stabilized for 2004," Backgrounder, March 2004, http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/backgrou/2004/hq-ac27a_e.htm.

(97) Commercial fishing permits are treated as private property; this subject was discussed at length in our 1998 study on *Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries*. In that report, we recommended, among other things, that: the DFO more thoroughly consider the long-term social and economic effects of IQ licences on Canada's coastal communities, Aboriginal and other, and not extend them until the needs of coastal communities, Aboriginal and other, have been fully assessed; the DFO issue a clear, unequivocal and written public statement on whether it views Canada's commercial fisheries as primarily industrial or rather as the economic basis of a traditional Canadian way of life; and the Department more equitably distribute the resource in order to allow small-scale fishers a better opportunity of participating in the fisheries. Standing Senate Committee on Fisheries, *Privatization and Quota Licensing in Canada's Fisheries*, December 1998. http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-e/fish-e/rep-e/rep03dec98-e.htm#TABLE%20OF%20CONTENTS.

available, such as that provided to Aboriginal bands on the East Coast as a result of the Supreme Court of Canada decision in the *Marshall* case, or assistance under the DFO's Aboriginal Fisheries Strategy and Allocation Transfer Program. With regard to the AFS program, some witnesses criticized federal policy that limits funding only to regions where land claims settlements have not been put in place, even though the Nunavut Land Claim Agreement states that "nothing in the agreement shall affect the ability of Inuit to participate in and benefit from government programs for Inuit or aboriginal people" (Article 2.7.3).

Committee members note that Nunavut's share of 0B turbot could increase in another, perhaps less obvious, way. Turbot in the fjords of northwestern Greenland are considered to be resident stock: studies have shown that, once the fish have migrated into the fjords, they do not intermingle with outside populations and therefore do not contribute to the spawning stock in the offshore. Accordingly, in 1995, a separate management unit with a separate TAC was established for the inshore area of NAFO Division 1A. Significantly, the inshore fishery in 1A harvested approximately 20,000 tonnes of turbot in 2002. In fact, when the TACs for turbot in Subareas 0, 1 and Division 1A are added together, Greenland has about a 75% share of the fishery in the region. Off Nunavut, in inshore waters, a tagging study conducted in Cumberland Sound reportedly pointed to a similar resident turbot population. This could mean that a separate management unit, similar to the one in 1A, could be established close to shore, with all the much-needed economic benefits that such an arrangement may bring.

In our meetings, concerns were frequently raised about the inadequate amount of scientific and exploratory research being conducted in the North. For instance, relatively little is known about turbot, such as the fish's timing and location of spawning and migration patterns. However, we do have a three-year history of successful fishing in very close proximity to the communities of Pond Inlet, Clyde River and Qikiqtarjuaq. Obviously, research should be a top priority in the Arctic, where the marine ecosystem is characterized by relatively simple food webs, long food chains supporting top predators, long-lived species with low reproductive rates, and lower biological productivity overall, because of the cold climate. Scientific and exploratory research was also said to be essential to identify new fisheries, and to ensure their long-term sustainability.

Another priority should be the use of longliners, instead of trawlers. As the word implies, longlining involves the use of long lines with a series of baited hooks spread along the ocean floor. This method of harvesting fish is generally considered to be less harmful to the ocean bottom, more selective in terms of fish size, more labour intensive, and results in higher quality catches and higher returns.

While greater catches are important, infrastructure is needed to make them more profitable. Without infrastructure, the royalty feature of Nunavut's fishery – selling "fish in the water" – will continue to be the main method of conducting the fishery. The resource will thus generate fewer economic benefits than if it were directly harvested and processed by Nunavummiut themselves. In considering possible ways of overcoming the infrastructure barrier, Committee members were made aware of a proposal to develop community-based fishing in Clyde River and Qikiqtarjuaq that would require a 1,000-tonne quota of 0A turbot, and involve the use of one or more vessels to collect, freeze and deliver catches to southern ports, and to re-provision smaller, community boats with ice and supplies on their way back. In exchange for the service provided and to reduce costs, the vessel(s) could be allowed to harvest a portion of that quota.[98]

Broadly speaking, witnesses from the North expressed their deep frustration about what they viewed as a lack of federal commitment to the region. Their dissatisfaction was particularly evident on the subject of infrastructure. We heard that very little had been done over the years to address what was called "Nunavut's infrastructure deficit," that Nunavut had in fact been excluded from the DFO's Small Craft Harbours (SCH) program, and that, while nearly $56 million was announced for harbour developments and improvements in the rest of Canada in 2003-2004, nothing has been committed for Nunavut.

Inuit in Nunavut and neighbouring Greenland share a common Inuit identity, with many Nunavummiut having relatives in that jurisdiction and vice-versa. They speak closely related languages, consider themselves to be one people, and share a common marine resource in the Davis Strait and Baffin Bay. However, the similarity ends with the fishery resource. Nunavut's fishing industry pales by comparison with that of Greenland; the major reason has been the Danish and Home Rule governments' historic economic support of the fishery (e.g., low-cost loans to fishers, and significant investment in infrastructure and science). In Greenland, the fishing industry is the most important economic activity, with shrimp, turbot and crab being the major species harvested. Approximately 6,500 people – mostly Inuit – are employed in the industry. The fleet consists of over 300 fishing vessels, and the official unemployment rate is 10%.[99] Along the northwestern coast, in inshore waters, Greenland's catch of Division 1A turbot was approximately 20,000 tonnes in 2002. In Nunavut, on the other hand, approximately 100 people are employed in fishing and processing, and last year's total catch of turbot (in 0A and 0B) was less than 6,000 tonnes.

---

(98) Clyde River Hunters and Trappers Association, *Development of Community-Based Fishing Fleet and Processing Facilities on Baffin Island: Conceptual Plans for Discussion With Community Leaders*, October 2003.

(99) Greenland has a population of 56,000 people. See the Danish Presidency, "Greenland in Brief," http://www.eu2002.dk/EU2002/denmark/default.asp?MenuElementID=6117.

In our February 2002 report, this Committee asked the Government of Canada to proceed with operationalizing the Memorandum of Understanding on Emerging Species Development it signed with Nunavut in August 2000. In that agreement, the federal government, as represented by the DFO, pledged, with much fanfare, to support the Government of Nunavut's pursuit of fisheries-related economic development funding from other agencies, and to work towards the development of capacity amongst Nunavummiut in all shore-based and at-sea aspects of the fishery through education, training and development. We were disappointed to hear the Nunavut Minister of Sustainable Development tell us in October 2003 that the MoU had not been operationalized, and that the DFO had no strategy or approach for dealing with Nunavut's emerging fishing industry.

In the North, on a number of fronts, the Committee would like to see a more strategic and regional approach, such as that proposed by the Government of Nunavut, Nunavut Tunngavik Incorporated and Makivik Corporation in August 2002 (Appendix 3), but which was rejected by the federal government in February 2003. We view greater federal support and a more sizeable federal commitment as a form of nation-building. Sooner or later, the federal government must commit itself financially to the North. A delay in this investment will prove costlier in the long run in terms of lost economic opportunities.

RECOMMENDATIONS

1. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans continue to assign 100% of the 0A exploratory turbot allocation to Nunavut.

2. The Committee recommends that the Nunavut Wildlife Management Board, in planning the future Nunavut fishing industry, consider instituting small-vessel community fisheries. The Baffin Fisheries Coalition (BFC) should reconsider its fishery development strategy and plan for their development.

3. The Committee recommends that the Government of Canada, as represented by the Department of Fisheries and Oceans, move to operationalize the Memorandum of Understanding on emerging fisheries it signed with the Government of Nunavut in August 2000 by committing adequate funds to a first-ever federal-territorial, cost-shared, fisheries development agreement. The agreement should include a federal government commitment to funding a multi-year research program, and an investment in at least two harbour developments in Nunavut.

4. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans provide Nunavut's communities with information in the form of charts indicating where Division 0A turbot were caught in the exploratory fishery in

2001, 2002 and 2003, and the amount of fish harvested at each location. Another important step in instituting community fisheries would be to conduct an inventory of community assets to determine fisheries-related infrastructure requirements. Communities might want to call on the experience of those involved in community-based fisheries in place elsewhere in Canada.

5. The Committee recommends that, if foreign vessels are required to fish 0A turbot, the Department of Fisheries and Oceans permit their use only if they are longliners harvesting on behalf of Inuit communities or companies designated by Nunavut Tunngavik Incorporated in adjacent waters. Additionally, the vessels should be crewed entirely by Canadians, at least half of whom should be Inuit; they should be required to land their catches at Canadian ports; and they should identify "Nunavut" on their product labels.

6. To ensure accountability and transparency, the Committee recommends that BFC members revise the BFC Memorandum of Understanding, and consider including the following elements:

(a) a restructured executive to better represent Inuit community interests;

(b) the requirement that decisions relating to tenders and the distribution of BFC funds be made by all BFC members; and

(c) the right of all BFC members to have access to all financial statements and documents relating to the Coalition's activities and operations, including documents pertaining to past tenders and contracts.

7. If agreement on a fishing plan and changes or modifications to the BFC's Memorandum of Understanding cannot be achieved by 28 May 2004 (recommendation #6), the Committee recommends that the current MoU be extended for one year.

8. To better inform everyone about its activities, the Committee recommends that the Baffin Fisheries Coalition publish an annual report; the report would include the BFC Memorandum of Understanding, an outline of the organization's structure, plans and activities, the number of Inuit employed, and audited income and financial statements. The report should be made publicly available in Inuktitut, English and French.

9. The Committee recommends that the Nunavut Fisheries Working Group (NFWG) not be involved in conducting annual reviews of exploratory licences (criterion #6 of the Nunavut Wildlife Management Board's (NWMB) policy on commercial fish allocations) until the Group's authority is formally confirmed by the organizations that make up its membership. The Baffin Fisheries Coalition should not be a member of the NFWG, as this might pose a conflict of interest.

10. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans continue its policy that no new access to 0B turbot be given to non-Nunavut interests until Nunavut has achieved a major share of that fishery, as recommended by the Independent Panel on Access Criteria and accepted by the Minister of Fisheries and Oceans in November 2002.

11. The Committee recommends that in Division 0B, the Department of Fisheries and Oceans make funding available to Nunavut for the purchase of one or more company quotas and/or groundfish licences in the competitive fishery.

12. The Committee recommends that exploratory fishing in Cumberland Sound be stepped up to determine whether a separate management zone should be established.

13. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans review the NWMB's allocation criteria for established and emerging/exploratory fisheries outside the Nunavut Settlement Area to ensure that they are consistent with the Department's own framework.

14. The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans regularly monitor the economic and social benefits received by Inuit in Nunavut's fishing industry, and report to Parliament.

APPENDIX 1

NWMB Policy on Commercial Marine Fish Allocations Inside and Outside the NSA

Allocation Criteria – Established Fisheries:

[... The] NWMB will use the following criteria in evaluating applications for quotas in fisheries with established commercial quotas:

1. Adjacency to the fishing area. Communities closest to the fishing area will have priority over those farther from the fishing area (in accordance with principle 3 above);
2. Ownership/sponsorship of the economic enterprise applying for the quota – RWO/HTO ownership/sponsorship (in accordance with principle 2 above), ownership by a resident of Nunavut (in accordance with principles 5 and 6 above);
3. History in the fishery including past demonstrated ability to harvest quotas allocated to the applicant (in accordance with principles 2 and 4 above);
4. Economic dependency on marine resources. While the NWMB recognizes that all communities in the NSA are dependent on marine resources, for the purpose of deciding upon allocations among NSA applicants and communities, those applicants and communities with a dependence on the fishery will have priority over new applicants (in accordance with principles 2 and 4 above);
5. Employment provided to Nunavut residents, especially Inuit, in both the harvesting and processing phases (in accordance with principle 6 above);
6. Training provided to Nunavut residents, especially Inuit, in both the harvesting and processing phases (in accordance with principle 6 above);
7. Other economic benefits to Nunavut residents, especially Inuit (in accordance with principle 6 above);
8. Harvesting method (in accordance with principle 1 above);
9. Compliance with any management plan, conservation plan or harvesting plan approved by the NWMB (in accordance with principle 1 above).

The NWMB will take the combination of the above factors into account in reviewing all applications.

Review Criteria – Emerging/Exploratory Fisheries:

These fisheries are new fisheries. No proponent will have a history in the proposed fishery. However, the same principles will govern the Board's review of these applications. Emerging fisheries/exploratory fisheries will require time to prove the level of resources available. The following criteria will be used by the NWMB in evaluating proposals for these fisheries and in making decisions or recommendations on these fisheries:

1. Any exploratory licence/allocation should not be considered to provide any guarantee of a permanent licence/allocation in the fishery;
2. Any decisions on permanent licences/allocations will not be approved until the exploratory fishery has provided results on which long-term sustainable quotas can be set (in accordance with principle 1 above);
3. Participation in the exploratory fisheries should be restricted to Nunavut companies or to Nunavut interests joint-ventured with southern interests (in accordance with principles 2, 3, 4 and 5 above);
4. Access to exploratory/emerging fisheries should not be exclusive to the first applicant. Overall exploratory allocations shall be reviewed as additional participants are added to the fishery to ensure that no conservation concern is created (in accordance with principles 1 and 6 above);
5. Where the number of applicants interested in participating in an exploratory fishery creates a conservation concern, the evaluation of applications shall be based on the same criteria as for established fisheries, except for history in the fishery (in accordance with principles 1 through 6 above).

6. Exploratory licences should be issued for up to 5 years, subject to annual reporting by the proponent and an annual review of the fishery by the Nunavut Fisheries Working Group (NFWG) (in accordance with principles 4 and 6 above);
7. Proponents for such exploratory fisheries shall be encouraged to move towards onshore processing, and local employment (in accordance with principles 4 and 6 above).

Source: Nunavut Fisheries Working Group, Submission, Appendix 1, *Nunavut Wildlife Management Board Policy: Allocation of Commercial Marine Fisheries Quotas in the NSA and Zones I and II*, October 2003

APPENDIX 2

Joint Makivik, Nunavut Tunngavik Incorporated, and Government of Nunavut Proposal Regarding Nunavut and Nunavik Participation in the Commercial Fishery

August 26, 2002 Without Prejudice

This proposal is submitted for the purposes of addressing issues surrounding Article 5, Part 4 of the draft Nunavik Marine Region Agreement-in-Principle.

The proposal includes three strategic components:

1. Securing Nunavik Inuit rights under a Nunavik Inuit Marine Region Agreement;

2. Clarification of Nunavut Inuit rights under the *Nunavut Land Claims Agreement* (NLCA); and

3. Providing for a fisheries development strategy for the benefit of Nunavut and Nunavik.

Nunavik Inuit Marine Region Agreement

Nunavik's current allocations and a right to a corresponding share of future increases in allocations (as contemplated in the current text of Article 5, Part 4) should be reflected in the Nunavik Inuit Marine Region Final Agreement.

Nunavut Land Claims Agreement

Nunavut's entitlement to a major share (80-90%) of its adjacent fishery resources should be reflected in (an amendment to) the NLCA or in the Nunavik Inuit Marine Region Final Agreement. A timeline of (3-5) years for achieving this objective should be identified in the NLCA or Nunavik Inuit Marine Region Final Agreement.

Economic Development Strategy for Nunavut and Nunavik

The achievement of set allocation levels and the effective participation by Nunavut and Nunavik in the commercial fishery would be facilitated by:

1. The establishment of a process under the new management plan for the Davis Strait turbot fishery designed to provide Nunavut interests with access and allocations comparable to other adjacent jurisdictions as well as provide Nunavik interests with access and allocation provisions reflecting their historic attachment to the fishery in Davis Strait. This could be achieved in the following two ways:

- Initiate a buyout and transfer program that would remove one or more of the existing players from the Davis Strait turbot fishery.(1)
- Provide Nunavut interests with 90% of any increases or changes in the 0B turbot and groundfish fishery (10% Nunavik) until Nunavut achieves 80-90% of the resource for NAFO Sub-area 0.

---

(1) Seafreez Fine Foods, for example, currently has a 1,900-tonne quota in the 0B turbot fishery yet they have made little investment into this fishery. Rather, they sub-allocate this quota on a royalty basis to existing players in the Atlantic fishing industry. The buyout and transfer of this quota would significantly increase Nunavut and Nunavik's share of the 0B turbot fishery and would provide both interests with an opportunity to make a significant investment into their fisheries. The transfer would be on a 90%/10% sharing arrangement between Nunavut and Nunavik.

2. The establishment of a process under the new Northern Shrimp Management Plan to:

- Provide Nunavut and Nunavik interests with exclusive control of the striped shrimp (*Pandalus montagui*) fishery in the Hudson Strait, Ungava Bay region. Until recently this fishery was directed exclusively in Shrimp Fishing Area (SFA) 3, which falls within the boundaries of the Nunavut Settlement Area and the future Nunavik Marine Region. In recent years some of this harvesting activity has expanded into SFA's 2 and 4; however, much of the fishing is still concentrated in SFA 3. As the striped shrimp fishery is a northern resource that lies directly adjacent to both Nunavut and Nunavik, it is proposed that the existing offshore competitive quota of 3,300 tonnes in the Hudson Strait, Ungava Bay region be transferred to Nunavut and Nunavik interests on a 50/50 sharing arrangement.

- Provide Nunavut and Nunavik interests with a major share of increases in pink shrimp (*Pandalus Borealis)* (8% Nunavik) until Nunavut achieves 80-90% of the resource for NAFO Sub-area 0 (SFA's 0+1+2).

3. The extension of DFO's Small-Craft Harbours (SCH) Program into Nunavut and Nunavik under its new funding agreement. Nunavut has 6 communities in the eastern Baffin region that lie directly adjacent to the shrimp and turbot resource. None of these communities currently has a docking facility capable of landing vessels even of the most modest sizes. Over the past number of years Nunavik interests have become very active players in the shrimp and turbot fishery and an investment into docking facilities would substantially aid in the development of this industry. It is proposed that DFO invest in 3 SCH sites in Nunavut and 2 in Nunavik.

4. The initiation of a multi-year multi-species research project in the Davis Strait, Baffin Bay, Hudson Strait and Ungava Bay regions to support the further development of this fishing industry. This research is necessary in order to permit and promote the responsible development of these fisheries based on conservation considerations and the goal of sustainability within a precautionary framework.

5. Investment in fisheries development and diversification to achieve the spirit and intent of the Canada-Nunavut MOU on Emerging Fisheries Development signed in 2000. This investment could be made on a cost shared basis involving the federal government. Such an agreement could model recent agreements between the federal government and the province of Newfoundland and Labrador, i.e., Canada/Newfoundland Inshore Fisheries Development Agreement (NIFDA), (funded at $60 million), the Canada Newfoundland Cooperative Agreement for Fishing Industry Development (CAFID) (funded at approximately $6.5 million) and the Newfoundland and Labrador Fisheries Diversification Program (FDP) (funded at $10 million). The standard cost sharing arrangement for such an agreement is 80% federal and 20% provincial/territorial.

Since 1999, the federal government has invested nearly $400 million in the purchase and transfer of licenses, quotas, boats, gear and infrastructure to allow Aboriginals to enter the commercial fishery. None of these investments have gone towards supporting Nunavut or Nunavik interests. It is also important to note that Nunavut and Nunavik's nearest neighbour, Labrador, currently has at least 22 harbours under the control and management of SCH.

APPENDIX 3

Canada–Nunavut Memorandum of Understanding on Emerging Fisheries Development, August 2000

BETWEEN: Her Majesty In Right of Canada as represented by the Minister for the Department of Fisheries and Oceans of Canada (DFO)
AND: Her Majesty In Right of Nunavut as represented by the Minister for the Department of Sustainable Development (DSD)
Hereinafter referred to as the Parties.

WHEREAS: The Parties recognize that the Nunavut Wildlife Management Board is, pursuant to section 5.2.33 of the Nunavut Land Claims Agreement, "the main instrument of wildlife management in the Nunavut Settlement Area and the main regulator of access to wildlife and (has) the primary responsibility in relation thereto in the manner described in the (Nunavut Land Claims) Agreement" and recognize further that this Memorandum of Understanding is intended to acknowledge but not to alter, usurp or otherwise diminish that responsibility.

WHEREAS: The Parties wish to facilitate cooperation and coordination in planning and in application of emerging fisheries development in Nunavut.

WHEREAS: The Parties recognize that development of emerging species located in or adjacent to Nunavut should be used for the economic betterment of the people of Nunavut.

WHEREAS: The Parties recognize the importance of the commercial fishery to the economy of Nunavut.

WHEREAS: The Parties have a mutual interest in promoting fisheries diversification while ensuring conservation of the fishery resource.

WHEREAS: The Parties recognize the need for industry to participate actively and to fund activities such as monitoring and research and assessment associated with emerging fisheries.

WHEREAS: The Parties recognize the principle that new fisheries must be self-regulated and self-supportive and managed on a sustainable basis.

WHEREAS: The Parties recognize the importance of scientific support to the development of emerging fisheries in and adjacent to Nunavut.

WHEREAS: The Parties wish to ensure that the management of emerging fisheries development will be dealt with in a streamlined and efficient manner.

WHEREAS: The Nunavut Government has identified fisheries development and diversification as a core business function in areas such as exploratory fishing, experimental fishing gear, and resource surveys for new fisheries opportunities.

WHEREAS: DFO has identified conservation, sustainability and viability as core principles and will proceed cautiously with emerging fisheries development, in accordance with the precautionary approach, an ecosystem approach and with other sound principles of fisheries management in order to better understand the impact of new fisheries on fish stocks and the ecosystem.

And Whereas: The Parties shall strive to:

a. diversify Nunavut fisheries and seafood production and ensure conservation of stocks and realize the optimal, environmentally sustainable and economically viable use of fishery resources for the benefit of Nunavut.

b. Encourage a competitive business approach to fisheries development and diversification, and maximize marketing opportunities.

c. Diversify the seafood sector in Nunavut to promote employment opportunities, foster community and regional development, and secure social and economic stability; and

d. Encourage public and private sector cooperation in fisheries development and diversification, including new arrangements between regional and local community-based groups and harvesters.

1. Definition:

In this MOU:

Fisheries and Seafood shall be understood to include the full range of activities related to the production, harvesting, processing and marketing of food and other products from marine fisheries, including plants and animals.

2. Objective:

The objective of the MOU is to facilitate Federal/Territorial cooperation and coordination in the planning and implementation of emerging fisheries development and diversification in Nunavut.

THEREFORE, without prejudice and subject to their respective constitutional jurisdictions, the Parties agree to cooperate as follows:

3. The Parties will carry out fisheries development initiatives in a manner consistent with the provisions of the Nunavut Land Claims Agreement.

4. The Parties will strive to participate with individuals engaged in fish harvesting, processing, and marketing industries and with communities to explore fisheries and seafood development and diversification opportunities.

5. DSD will identify at the beginning of each calendar year and throughout the calendar year, specific fisheries development initiatives (the "Strategy") such as exploratory fishing projects. In this context, DFO will consider applications for exploratory licences required for each species covered by the Strategy. The Strategy for 2000-2001 is attached as Annex A.

6. The Parties agree that the development of emerging fisheries beyond the exploratory and developmental phase in and adjacent to Nunavut will be administered by DFO offices located in Nunavut.

7. DFO will strive to provide scientific support towards emerging fisheries development initiatives in and adjacent to Nunavut and will strive to develop scientific capacity with regard to emerging fisheries within the Nunavut Settlement Area.

8. The Parties agree that, subject to the authorities of the Nunavut Wildlife Management Board, due to the extreme and unique fishing conditions that exist in the North, providing safety concerns are met, no vessel size restrictions will be placed on the development of emerging fisheries.

9. DFO and DSD, within the framework of their respective policies and subject to the authorities of the Nunavut Wildlife Management Board, will strive to facilitate the commercial development and diversification of new or underutilized fish resources in Nunavut and will strive to develop management and licensing regimes to encourage and support these initiatives beyond the exploratory and development phase.

10. DSD will assist in data collection, evaluation and analysis of results of these initiatives and encourage industry cooperation and participation.

11. DFO agrees that, subject to the authorities of the Nunavut Wildlife Management Board, Nunavut interests will be given priority consideration in the licensing of Nunavut fisheries beyond the exploratory and developmental stage.

12. The Parties agree to work toward the development of a fishing infrastructure including but not limited to shore-based handling and processing facilities and fleet infrastructure. DFO agrees to support the priorities of the Government of Nunavut in the pursuit of fisheries-related economic development funding from other agencies.

13. The Parties agree to work towards the development of capacity amongst Nunavummiut in all shore-based and at-sea aspects of the fishery through education, training and development.

14. The Parties agree that, subject to the authorities of the Nunavut Wildlife Management Board, in cases where Nunavut does not have the capacity to exploit an emerging fishery, joint ventures with the private sector may be pursued on the condition that a Nunavut interest has majority ownership which will lead to a hundred per cent ownership (100 %), over a period of time.

15. DSD will, subject to the authorities of the Nunavut Wildlife Management Board, establish as part of its core business mandate, policies and programs to maximize fisheries resource diversification and development opportunities to complement the objective of this MOU.

16. The Parties will establish an Emerging Fisheries and Seafood Diversification Committee (the "Committee") and will for that purpose determine its terms of reference, membership, and structure, in consultation with industry stakeholders within one month of the signing of this MOU.

17. The Committee will coordinate preparation and implementation of The Strategy and programming in line with the overall objective of the Parties and will make recommendations on policy and programming to the Parties hereto.

18. The Committee will prepare an annual fisheries diversification work plan in support of the commercialization of new species opportunities.

19. The Committee will be guided by the precautionary principle outlined in Annex B attached hereto.

20. This MOU is not intended to be relied upon by the Parties as creating any new legal rights or obligations.

21. This MOU will remain in force for one year after either Party formally notifies in writing the other Party of its intention to terminate the MOU.

ANNEX A
STRATEGY 2000/2001

SNOW CRAB

-facilitate the development of exploratory snow crab fisheries in NAFO Areas 0A, 0B, Hudson Strait and in Nunavut Settlement Area waters.

MARINE PLANTS

-facilitate the development of exploratory marine plant harvest and usage in the waters of Hudson Bay

SEA URCHINS

-facilitate the development of exploratory sea urchin fisheries in the waters of Hudson Bay

CLAMS

-facilitate the development of exploratory clam fisheries in Nunavut Settlement Area waters.

ANNEX B
TO THE CANADA-NUNAVUT MOU ON EMERGING FISHERIES DEVELOPMENT

Article 6 (of the United Nations Fish Stocks Agreement dated August 4, 1995)
Application of the Precautionary Approach

1. States shall apply the precautionary approach widely to conservation, management and exploitation of straddling stocks and highly migratory fish stocks in order to protect the living marine resources and preserve the marine environment.
2. States shall be more cautious when information is uncertain, unreliable or inadequate. The absence of adequate scientific information shall not be used as a reason for postponing or failure to take conservation and management measures.
3. In implementing the precautionary approach, States shall:
    a. Improve decision-making for fishery resource conservation and management by obtaining and sharing the best scientific information available and implementing improved techniques for dealing with risk and uncertainty;
    b. Apply these guidelines set out in Annex II and determine, on the basis of the best scientific information available, stock-specific reference points and the action to be taken if they are exceeded;
    c. Take into account, inter alia, uncertainties relating to the size and productivity of the stocks, reference points, and stock condition in relation to such reference points.

APPENDIX 4

Witnesses

Second Session, Thirty-seventh Parliament

Wednesday, 17 September 2003

From Jencor Fisheries:
Leesee Papatsie, Owner.

From Tri-Nav Limited:
Trevor Decker, President.

From Nunavut Tunngavik Incorporated:
Cathy Towtongie, President;
Gabriel Niglugayuq, Director, Wildlife Department.

Wednesday, 24 September 2003

From the Nattivak Hunters and Trappers Organization:
Morrissey Kuniliusie, Vice-Chair;
Stevie Audlakiak.

From the Namautaq Hunters and Trappers Organization:
Steven Aipellee, Chair.

Wednesday, 8 October 2003

From Makivik Corporation:
Neil Greig, Adviser;
Marc Allard, Adviser.

Wednesday, 22 October 2003

The Honourable Olayuk Akesuk, Minister of Sustainable Development, Government of Nunavut.

From the Nunavut Department of Sustainable Development:
Alex Campbell, Deputy Minister;
Carey Bonnell, Manager, Fisheries and Sealing.

From the Nunavut Wildlife Management Board:
Ben Kovic, Chairman;
Michelle Wheatley, Director, Wildlife Management;
Michael d'Eça, Legal Advisor.

Tuesday, 28 October 2003

From the Department of Fisheries and Oceans:
David Bevan, Director General, Resource Management Directorate, Fisheries Management.

Tuesday, 4 November 2003

From the Baffin Fisheries Coalition:
Manasie Audlakik, Chairman;
Jerry Ward, Chief Executive Officer.

Third Session, Thirty-seventh Parliament

Tuesday, 24 February 2004

As an Individual:
Sytukie Joamie.

LE SÉNAT
DU CANADA

THE SENATE
OF CANADA

LES PÊCHES AU NUNAVUT :

ALLOCATIONS DE QUOTAS ET RETOMBÉES ÉCONOMIQUES

Rapport du Comité sénatorial permanent des

pêches et des océans

Président
L'honorable Gerald Comeau

Vice-présidente
L'honorable Joan Cook

Avril 2004

MEMBRES

L'honorable Gerald Comeau, *président*

L'honorable Joan Cook, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

*Jack Austin, C.P. (ou William Rompkey, C.P.)
Willie Adams
Ethel M. Cochrane
Elizabeth Hubley
Janis G. Johnson
* John Lynch-Staunton (ou Noël Kinsella)
Frank W. Mahovlilch
Michael Meighen
Gerard Phalen
Fernand Robichaud, C.P.
Marilyn Trenholme Counsell
Charlie Watt

* Membres d'office

Les honorables sénateurs George Baker, C.P., Aurélien Gill, Colin Kenny, Wilfred P. Moore, et Peter Stollery étaient également membres du Comité ou ont participé à ses travaux sur cette étude au cours des deuxième et troisième sessions de la trente-septième législature.

Personnel de recherche :
Claude Emery, analyste, Bibliothèque du Parlement

Le greffier du Comité

Till Heyde

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du vendredi 13 février 2004 :

L'honorable sénateur Kinsella, au nom de l'honorable sénateur Comeau, propose, appuyé par l'honorable sénateur LeBreton,

Que le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives aux allocations de quotas accordées aux pêcheurs du Nunavut et du Nunavik, ainsi qu'aux bénéfices en découlant;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité au cours de la deuxième session de la trente-septième législature soient déférés au Comité; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le lundi 31 mai 2004.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

NOTA : À l'exception du dernier paragraphe, cet ordre de renvoi est identique à celui reçu par le Comité du Sénat le 6 novembre 2002, au cours de la deuxième session de la trente-septième législature.

TABLE DES MATIÈRES

Page

SIGLES i

AVANT-PROPOS ii

LA RAISON D'ÊTRE D' UNE ÉTUDE SUR LES ALLOCATIONS DE QUOTAS ET SUR LES AVANTAGES QU'ELLES REPRÉSENTENT 1

APERÇU DU CADRE DE GESTION 5

COMMENTAIRES RECUEILLIS 11

A. Développer la pêche au flétan noir dans la division 0A 11
1. Contexte 11
2. La Baffin Fisheries Coalition 14
3. Pêcheurs inuits éventuels 19
4. Opinions des collectivités 22

B. Contiguïté et équité dans la division 0B 25
1. Contexte 25
2. La principe de la contiguïté 29
3. Accroître la part du Nunavut en flétan noir de la division 0B 33

C. Infrastructure 36

D. Recherche scientifique et exploratoire 38

DISCUSSION ET CONCLUSION 42

RECOMMANDATIONS 54

Annexe 1 – Politique du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut sur les allocations commerciales de poisson de mer à l'intérieur et à l'extérieur de la région du Nunavut

Annexe 2 – Projet conjoint Makivik, Nunavut Tunngavik Incorporated et le gouvernment du Nunavut concernant la participation du Nunavut et du Nunavik à la pêche commerciale, 26 août 2002

Annexe 3 – Protocole d'entente entre le Canada et le Nunavut sur le développement des pêches émergentes, août 2000

Annexe 4 – Témoins

SIGLES

AP – Accord de principe

ARTN – Accord sur les revendications territoriales du Nunavut

BFC – Baffin Fisheries Coalition

CBJNQ – Convention de la Baie James et du Nord québécois

CDQ – Quota de développement communautaire

GEAC – Groundfish Enterprise Allocation Council

CGRFN – Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut

GICA – Groupe indépendant sur les critères d'accès

GTPN – Groupe de travail sur les pêches du Nunavut

MPO – Ministère des Pêches et des Océans

NDD – Ministère du Développement durable

NTI – Nunavut Tunngavik Incorporated

OCT – Organisations de chasseurs et de trappeurs

OPANO –Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest

ORRF – Organisations régionales des ressources fauniques

PCEA – Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones

PDFN – Programme de développement du flétan noir du Nord

PE – Protocole d'entente

PPB – Ports pour petits bateaux

QI – Quota individuel

QDC – Quota de développement communautaire

RMN – Région marine du Nunavik

RN – Région du Nunavut

RPPA – Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique

SRAPA – Stratégie relative aux pêches autochtones

TPA – Total des prise admissibles

LES PÊCHES AU NUNAVUT : ALLOCATIONS DE QUOTAS ET RETOMBÉES ÉCONOMIQUES

AVANT-PROPOS

> *Avec des bateaux et une infrastructure valables, le flétan noir pourrait faire une contribution majeure à l'économie du Nunavut. C'est peut-être la dernière pêche naturelle non exploitée dans le monde. – Carey Bonnell, « More Fish, Please », Nunatsiaq News, 21 mars 2003*
>
> *[N]ulle part au Canada le potentiel de croissance n'est-il aussi grand que dans le Nunavut. – L'honorable Olayuk Akesuk, ministre du Développement durable, gouvernement du Nunavut, Délibérations du Comité sénatorial permanent des Pêches et des Océans* [ci-après appelées « Délibérations du comité »], *22 octobre 2003*
>
> *L'un des secteurs où il existe réellement un potentiel de croissance [dans le Nord] est celui des pêches. – Arthur Kroeger, président du Groupe indépendant sur les critères d'accès aux pêches commerciales dans l'Atlantique, Délibérations du comité, 6 novembre 2001*
>
> *Les allocations aux compagnies et le quota de pêche aux engins mobiles dans la division 0B constituent une des rares occasions de pêche au poisson de fond stable dans le Canada Atlantique. – The Groundfish Enterprise Allocation Council (GEAC), mémoire présenté au Comité, septembre 2003*
>
> *[O]n sait également que seuls les petits navires peuvent créer des emplois dans la collectivité. – Morrissey Kunillusie, vice-président, Organisation des chasseurs et trappeurs (OCT) Nattivak, Délibérations du comité, 24 septembre 2003*

À l'automne 2003, le Comité a entrepris une étude sur les allocations et les bénéfices de quotas aux pêcheurs du Nord et sur les bénéfices que ceux-ci pourraient en tirer. Les témoins choisis ont été invités à se présenter devant le Comité entre la mi-septembre et le début de novembre 2003, et en janvier 2004. Le Comité a aussi invité les groupes et les particuliers intéressés à présenter des mémoires au plus tard le 30 septembre 2003. Les audiences du Comité ont été télévisées et le son des réunions publiques a été transmis en direct sur l'Internet.

Les Nunavummiut sont un peuple maritime qui dépend de la mer et de ses ressources. En effet, 25 des 26 localités du Nunavut sont situées le long du littoral, extrêmement long du territoire, ce qui explique pourquoi bon nombre des dispositions de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN) concernent directement les questions marines. La pêche joue depuis toujours un rôle important dans l'alimentation de subsistance des Inuits, mais le développement de la pêche commerciale constituée, à juste titre, une nouvelle priorité. Les options économiques du Nunavut sont limitées par son éloignement du territoire, par les conditions physiques et économiques très rigoureuses qui y existent, et par la petite taille des localités qui s'y trouvent. La pêche est une des rares façons de fournir de nouvelles possibilités économiques et de réduire la dépendance de la population à l'aide sociale. Au Nunavut, la pêche représente des emplois pour l'avenir.

Dans le Nord canadien, les programmes du ministère des Pêches et des Océans (MPO) sont menés en grande partie de concert avec les conseils de cogestion issus des accords territoriaux. Le premier de ces accords, la Convention de la Baie James et du Nord québécois de 1975, a servi de modèle aux autres revendications et traités modernes, comme l'ARTN – le plus important de l'histoire du Canada. De plus, depuis 1999, le Nunavut est devenu une entité politique ayant des pouvoirs législatifs et des intérêts en matière de développement économique.

Il s'est produit plusieurs choses depuis que le Comité s'est rendu au Nunavut en 2000. Ainsi, en avril 2002, le Groupe indépendant sur les critères d'accès (GICA) a fait rapport au ministre des Pêches et des Océans. La mise en oeuvre d'un plan de gestion de trois ans pour le flétan noir a été amorcée en janvier 2003 lorsque le plan quinquennal a pris fin en 2002. Ce qui est encore plus important, c'est l'expansion rapide de la pêche exploratoire du flétan noir dans la division 0A de l'OPANO. L'avenir des pêches mondiales est assez sombre*, mais les pêcheries du flétan noir au nord-est de la terre de Baffin semblent faire exception. À cet endroit, la ressource halieutique constitue une nouvelle occasion de développement pour le Nunavut, en particulier pour les Inuits. Il faut toutefois donner à ces derniers les outils nécessaires à ce développement.

Au sud de la division 0A, soit dans la division 0B, la situation est très différente. Dans cette zone, il y a juge-t-on, trop de participants à la pêche commerciale au flétan noir; toutefois, la participation du Nunavut à la pêche dans ce secteur demeure limitée. Lors des réunions du

---

* Dans son étude de 2002, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) signale que près de la moitié des stocks marins du monde ont été complètement exploités, sans possibilité raisonnable d'expansion future, et que 28 p. 100 des stocks sont soit surexploités, soit épuisés. Selon les auteurs de l'étude, certains des stocks ont été si gravement surexploités qu'ils pourraient ne jamais se rétablir. Plus récemment, en mai 2003, une étude publiée dans la revue *Nature* révèle que la biomasse des grands poissons prédateurs n'est égale qu'au dixième environ de ce qu'elle était avant la pêche industrielle.

Comité, le thème récurrent en ce qui a trait à la division 0B, a été la « contiguïté », à savoir le principe voulant qu'on accorde priorité d'accès aux populations qui vivent le plus près de la ressource halieutique. À bien des égards, la présente étude constitue un suivi de celle que le Comité a réalisée en février 2002, sous le titre *Thèmes choisis sur les pêches en eau douce et les pêches du Nord*, et dans laquelle il a traité de la sous-représentation excessive du Nunavut dans la pêche du flétan noir dans le détroit de Davis. Le Nunavut devrait avoir un accès accru au flétan noir de la division 0B, mais il ne faut pas en déduire qu'une quantité accrue de poisson se traduira automatiquement par une pêche durable, du point de vue économique.

Il convient de tenir compte d'autres aspects importants, notamment le manque d'études exploratoires appropriées sur les stocks marins et l'absence d'infrastructure essentielle au soutien d'une activité de pêche accrue.

Pour ce qui est de la crevette nordique, l'autre espèce commerciale importante de la région, le MPO, a en mai 2003, annoncé une augmentation du quota dans la Zone de pêche à la crevette 1. Il a accordé 51 p. 100 de l'augmentation au Nunavut et partagé le reste entre les groupes d'intérêts du Sud. Le gouvernement du Nunavut estime que cette décision contrevient à l'esprit de l'Accord global du Nunavut et aux résultats du rapport du Groupe indépendant sur les critères d'accès de 2002. Il donc décidé en juin 2003 d'en appeler devant la Cour fédérale du Canada. Étant donné la poursuite en cours, l'étude du Comité s'est concentrée sur le flétan noir ou flétan noir du Groenland, *Reinhartius hippoglossoides*, appelé incorrectement « turbot » en français.

La gestion des pêches dans le Nord pose un grande nombre de difficultés particulières. Les membres du Comité espèrent que ses recommandations seront constructives et permettront à la pêche de se développer en harmonie avec les valeurs, la culture et le mode de vie du Nord.

Les membres du Comité apprécient sincèrement le vif intérêt manifesté par les personnes qui ont si généreusement pris le temps de venir les rencontrer à Ottawa. La passion manifestée par les participants nous a impressionnés, et notamment le fort sentiment d'identité que l'on pouvait sentir dans les propos des Inuits.

Sénateur G. Comeau

LA RAISON D'ÊTRE D'UNE ÉTUDE SUR LES ALLOCATIONS DE QUOTAS ET SUR LES AVANTAGES QU'ELLES REPRÉSENTENT

> *Nous aimerions qu'une plus grande part des ressources économiques demeure au Nunavut. – L'honorable Olayuk Akesuk, ministre du Développement durable, gouvernement du Nunavut, Délibérations du Comité, 22 octobre 2003*

> *Le taux de chômage au Nunavut est élevé – surtout pour ceux qui ne parlent pas anglais. [...] [L]es gens ne parlent pas anglais, ils sont simplement mis à l'écart. – Manasie Audlakik, président, Baffin Fisheries Coalition (BFC), Délibérations du Comité, 4 novembre 2003*

> *Le secteur de la pêche a été ciblé comme ressource pouvant stimuler le développement économique des localités côtières du Nunavut. – The Nunavut Fisheries Working Group (NFWG), mémoire présenté au Comité, octobre 2003*

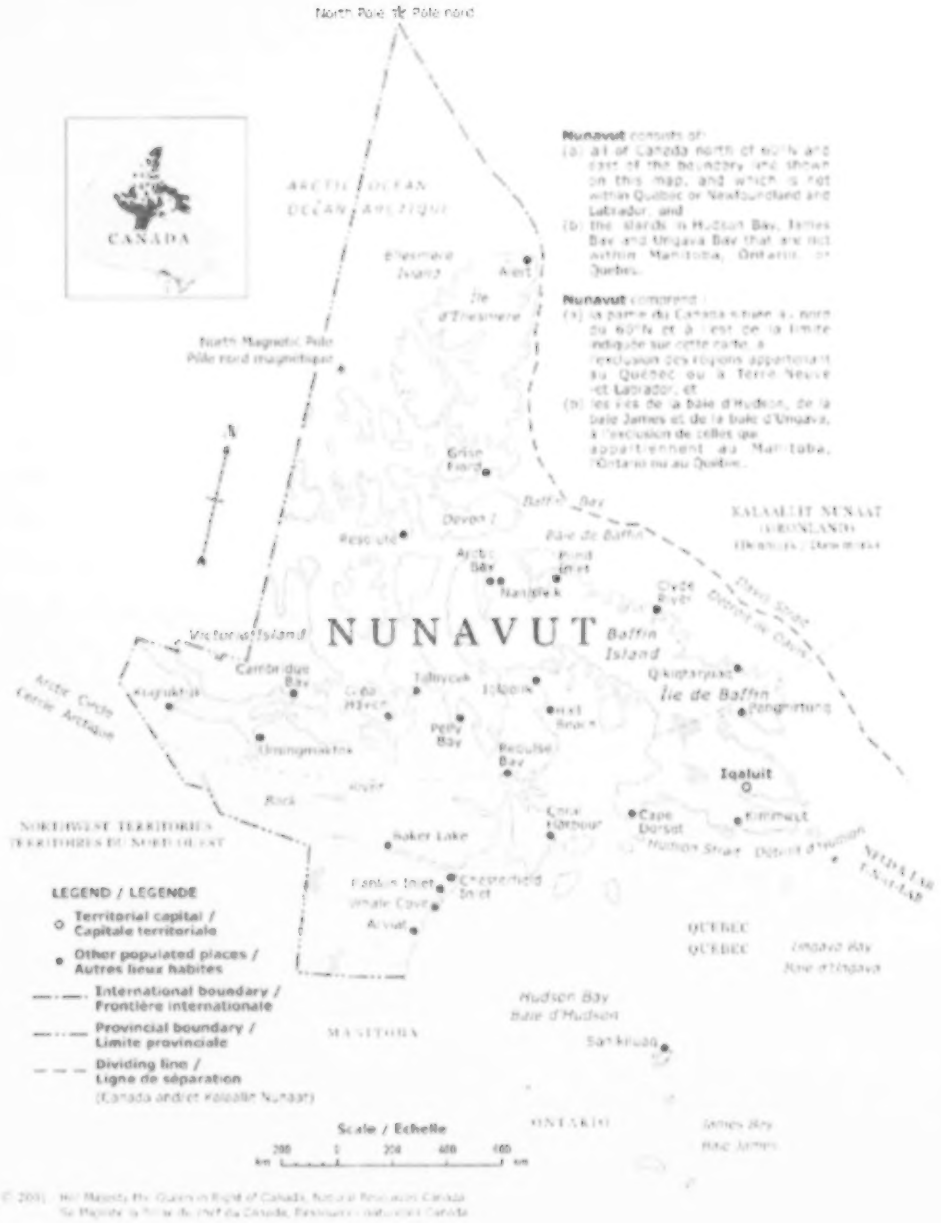
> *Nous avons une occasion en or d'offrir des emplois importants et bien rémunérés aux collectivités géographiquement et économiquement défavorisées du Nunavut. – Jerry Ward, directeur général, BFC, Délibérations du Comité, 4 novembre 2003*

> *Sénateurs, vous ne devez pas oublier que la pêche se pratique dans les eaux canadiennes. Or, qui profite du poisson qu'on pêche dans ces eaux? Des intérêts étrangers. – Sytukie Joamie, Délibérations du Comité, 24 février 2004*

En 1993, après des années de discussions et de négociations, les Inuits du centre et de l'est de l'Arctique et le gouvernement du Canada ont signé un accord de règlement des revendications territoriales au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'Accord définitif du Nunavut est le plus important accord territorial du Canada. Il a créé une relation entre les Inuits du Nunavut et le gouvernement du Canada pour la gestion coordonnée de la faune, à la fois à l'intérieur et hors du territoire de l'Accord, et il a jeté les bases d'un nouveau gouvernement territorial, qui permet aux Nunavummiut d'avoir une plus grande maîtrise sur leur destinée. Le 1er avril 1999, le Nunavut, dont le nom signifie « notre terre » en Inuktitut, est devenu officiellement le troisième territoire du Canada (voir la carte 1).

Le Nunavut a un littoral de 104 000 km (soit environ 43 p. 100 du littoral total du Canada); il couvre environ un cinquième du territoire canadien (1,9 millions de km^2), compte une population d'environ 29 000 personnes, dont 85 p. 100 sont inuits et dispose d'un gouvernement qui représente tous les citoyens, Inuits et non-Inuits. Le gouvernement du Nunavut est le seul gouvernement au Canada qui fonctionne dans le cadre d'un accord territorial et en vertu d'un régime consensuel et non d'un régime politique multipartite.

Carte 1 – Nunavut



© 2001 Her Majesty the Queen in Right of Canada, Natural Resources Canada
Sa Majesté la Reine du chef du Canada, Ressources naturelles Canada

Source : Ressources naturelles Canada, http://atlas.gc.ca/francais/quick_maps/index_quickmaps.htm

À titre de plus jeune entité politique du Canada, le Nunavut fait face à divers défis économiques et sociaux. Les transferts en provenance du gouvernement fédéral forment environ 91 p. 100 de son budget. La principale caractéristique de la population autochtone du territoire est sa jeunesse : l'âge médian au Nunavut est de 22,1 ans et sa population est la plus jeune du Canada. En outre, cette population est celle qui a la croissance la plus rapide : en 2001, elle atteignait presque 29 000 habitants, ce qui représente un gain de 8 p. 100 en cinq ans seulement[1]. Au Nunavut, 46 p. 100 de la population aurait moins de 19 ans, alors que dans le reste du Canada, ce groupe d'âge ne représente que 26 p. 100 de la population[2]. On voit donc la nécessité d'accroître l'emploi dans une région où le principal employeur est l'État, et où le chômage et le coût de la vie sont considérablement plus élevés que dans le reste du pays.

En 1999, le taux global de chômage au Nunavut était de 20,7 p. 100, comparativement à 8,5 p. 100 dans l'ensemble du Canada. Ce taux était de 28 p. 100 pour les Inuits et de 2,7 p. 100 pour les non-Inuits. Il était de 11,9 p. 100 dans les trois centres régionaux du Nunavut, de 29 p. 100 dans les localités de taille moyenne, et de 23,8 p. 100 dans les petits villages[3]. Le tableau de l'emploi est particulièrement sombre dans les villages. Ainsi, Qikiqtarjuaq, avec une population de 519 personnes, dispose de seulement 45 emplois à temps plein. Le chômage aggrave une foule de problèmes sociaux comme l'alcoolisme et le suicide chez les jeunes.

Un autre aspect particulier de l'économie tient à ce qu'elle combine une variété d'activités traditionnelles de subsistance (chasse et pêche), d'emplois rémunérés, d'entreprise privée et de paiements de transfert. Le développement durable se heurte également à des difficultés particulières : répartition inégale des possibilités économiques; coûts de transport, d'énergie et de communications élevés; éloignement des marchés potentiels; faible population possédant peu de compétences industrielles et peu scolarisée; et infrastructure de transport insuffisante. Voici, selon le Conference Board du Canada, les valeurs qui motivaient le développement du Nunavut en 2001 :

- une approche collective du développement socioéconomique, y compris l'intime conviction que les avantages économiques doivent être partagés entre toutes les collectivités;

---

(1) Statistique Canada, « Chiffres de population et des logements », Canada, provinces et territoires, recensements de 2001 et de 1996, 2002, http://www12.statcan.ca/english/census01/Products/Standard/popdwell/Table-PR.cfm.

(2) Statistique Canada, *Provinces et territoires : le vieillissement : différences d'est en ouest*, 2002, http://www12.statcan.ca/francais/census01/Products/Analytic/companion/age/provs.cfm.

(3) Gouvernement du Nunavut, Bureau de la statistique du Nunavut, *1999 Nunavut Community Labour Force Survey: Overall Results and Basic Tables*, septembre 1999, http://www.gov.nu.ca/English.pdf.

- la recherche d'une plus grande indépendance, y compris des pouvoirs de décision politique et économique accrus pour les Inuits en ce qui concerne le Nunavut et son environnement;
- l'Inuit Qaujimajatuqangit, c'est-à-dire la reconnaissance de la valeur du savoir inuit et son intégration à d'autres bases de connaissances, dans un régime où le consensus et la consultation sont les moyens de prédilection pour la prise de décisions;
- le développement économique axé principalement sur la communauté, en raison du fort attachement de celle-ci à ses racines locales;
- le fait que l'économie de subsistance est un aspect important du mode de vie, rien ne permet tant de supposer que les gens accordent une valeur moindre aux activités de subsistance qu'à l'économie salariée;
- le développement durable, c'est-à-dire que les gens accordent une importance égale au développement du capital humain et au développement du capital naturel[4].

Plus précisément, le Conference Board a retenu la pêche comme présentant des possibilités importantes pour la croissance économique du Nunavut. Cependant, malgré son long littoral et son attachement historique aux ressources de la mer, le Nunavut ne participe que marginalement à la pêche commerciale. Comme les Nunavummiut ne possèdent pas de bateaux de pêche, ce sont des bateaux venus d'ailleurs qui ont la chance de pêcher au large, en échange d'un emploi saisonnier pour les Inuits et du versement de redevances. Le revenu tiré des redevances, c'est-à-dire de la vente du poisson dans l'eau, est bien inférieur à ce que les Nunavummiut pourraient obtenir s'ils pratiquaient directement la pêche et s'ils assuraient également la transformation et la vente du poisson. Selon une estimation de 2002, une vingtaine de personnes travaillaient à bord de bateaux hauturiers. Plus près des côtes, 24 pêcheurs inuits ont pêché le flétan noir dans la baie Cumberland, sous la glace, pendant environ quatre mois, et 56 Inuits ont travaillé dans l'usine de transformation du poisson de la Pangnirtung Fisheries[5].

Coentreprise de la société de développement du Nunavut et de la Cumberland Sound Fisheries, de propriété inuite, l'usine de Pangnirtung transforme l'omble chevalier; c'est la seule usine du Nunavut qui détient un permis de pêche au large. Depuis son ouverture en 1995, l'usine constitue un fier symbole de l'avenir économique du Nunavut. Deux autres usines du Nunavut transforment l'omble chevalier : celles de Kivalliq Arctic Foods Ltd., à Rankin Inlet, et celle de Kitimeot Foods Ltd., à Ikaluktutiak (Cambridge Bay). D'autres espèces sont prometteuses pour la

---

(4) Le Conference Board du Canada, *Perspective économique du Nunavut : examen de l'économie du Nunavut*, mai 2001.

(5) Le Conference Board du Canada, http://www.gov.nu.ca/frv21.pdf; *Délibérations du comité*, 22 octobre 2003; Jacques Whitford, *Social and Economic Benefits Assessment of Fisheries and Sealing in Nunavut*, produit pour le ministère du Développement durable du Nunavut, 2002.

pêche commerciale : coques, pétoncles, oursins, crabes, plies et diverses espèces de morue. À l'est de la terre de Baffin – la plus grande île au Canada et la cinquième île en importance dans le monde – des plongeurs expérimentés de la localité de Qikiqtarjuaq récoltent des myes depuis 1998. Peu de personnes travaillent actuellement dans les pêches du Nunavut, mais tous pensent que ce secteur recèle un potentiel économique considérable.

À l'heure actuelle, la pêche commerciale dans les eaux voisines du Nunavut représente 98,5 millions de dollars[6], mais elle ne génère que neuf millions de dollars de retombées directes au Nunavut, une fois additionnés les droits de pêche et les salaires. Par ailleurs, si le territoire devait développer ses capacités de pêche propres et obtenir une part des ressources halieutiques comparable à celle des provinces de l'Atlantique (soit de 80 à 90 p. 100), on estime que les débarquements totaux pour le Nunavut pourraient valoir jusqu'à 80 à 90 millions de dollars, sans compter les bénéfices économiques de la transformation à valeur ajoutée sur terre. En d'autres mots, le Nunavut ne réalise actuellement que le dixième environ des bénéfices potentiels de la pêche commerciale[7]. Il est donc facile de comprendre que les ressources halieutiques sont au centre des efforts de développement économique.

APERÇU DU CADRE DE GESTION

> *[L'allocation] est entre les mains du Conseil consultatif de gestion de la faune du Nunavut. [...] C'est son affaire, et c'est à lui de décider comment intervenir. – David Bevan, directeur général, Direction générale de la gestion des ressources, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du comité, 28 octobre 2003*

> *Le MPO accorde le quota ou l'allocation. Au Nunavut, cela passe par le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, ou CGRFN, qui, à son tour, répartit l'allocation. – Jerry Ward, directeur général, BFC, Délibérations du Comité, 4 novembre 2003*

> *Il y a toujours plus de demandeurs que d'allocations disponibles. Par conséquent, il est extrêmement important que le CGRFN évalue les demandes de façon impartiale, à la lumière de critères équitables et objectifs. – Ben Kovic, président, Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN), Délibérations du comité, 22 octobre 2003*

---

(6) La valeur totale du flétan noir débarqué était d'environ 23,7 millions de dollars, tandis que les crevettes (nordiques et esopes) étaient d'environ 74,7 millions de dollars.

(7) Groupe de travail sur les pêches du Nunavut, Mémoire présenté au Comité, octobre 2003.

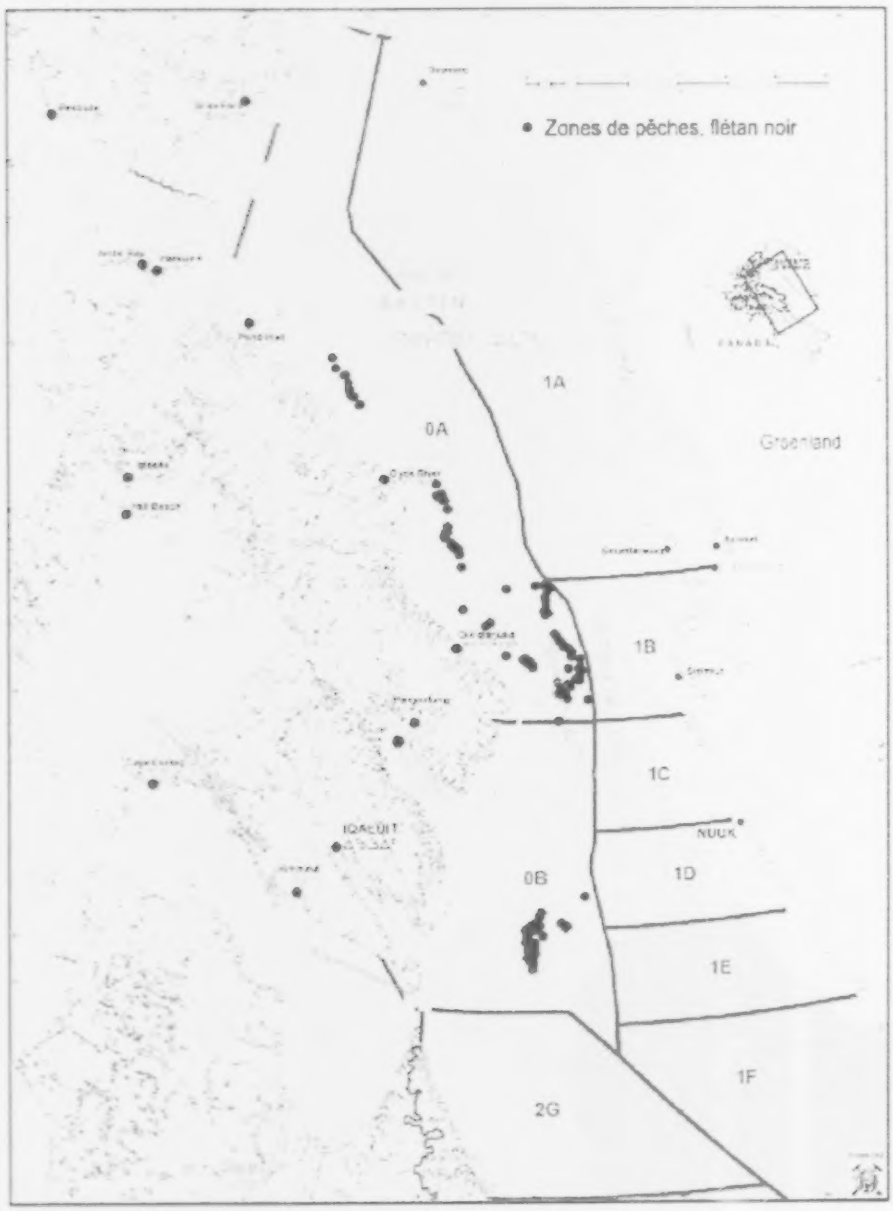
> *[La] discrétion absolue du ministre [du MPO] pour accorder l'accès à la richesse des pêches [...] est tout à fait exceptionnelle dans le système de gouvernement du Canada [...]* — *MPO, Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique, La gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada : Document de travail sur l'orientation et les principes stratégiques, février 2001, p. 30*

> *Il y a beaucoup moins d'électeurs et de députés que Terre-Neuve et les provinces maritimes. Au contraire de ces régions, ses ressources halieutiques côtières n'ont pas été épuisées.* — *Cathy Towtongie, présidente, Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), Délibérations du comité, 17 septembre 2003*

À des fins administratives, l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) divise le nord-ouest de l'océan Atlantique en zones désignées par un code alphanumérique (voir la carte 2). À la demande du Canada et du Groenland, le Conseil scientifique de l'OPANO évalue les stocks de flétan noir dans les sous-zones 0 (eaux du détroit de Davis et de la Baie de Baffin appartenant au Canada) et 1 (à l'est de la sous-zone 0, dans les eaux du Groenland)[8]. La frontière entre les deux zones est la ligne équidistante entre les limites de 200 milles des deux entités politiques. Du côté canadien, la sous-zone 0 est subdivisée en 0A pour la moitié nord et 0B pour la moitié sud. Au Canada, les divisions 0A et 0B sont sous la responsabilité du ministère des Pêches et des Océans.

(8) En 1985, le Groenland s'est retiré de l'Union économique européenne (devenue l'Union européenne) pour assumer toutes ses responsabilités dans la sous-zone 1 de l'OPANO.

Carte 2 – Zones de pêches nordiques dans le Détroit de Davis et la Baie de Baffin



Source : Adapté à partir d'une carte produite par le Bureau géoscientifique Canada-Nunavut, Iqaluit, octobre 2002.

Le paragraphe 7(1) de la *Loi sur les pêches* accorde au ministre des Pêches et des Océans *à discrétion* le pouvoir d'émettre des permis et des licences pour pêcher, parce que les pêches sont une « ressource de propriété commune » appartenant à tous les Canadiens[9]. Les permis, qui donnent accès à une pêche, sont un outil de gestion dont dispose le Ministre qui a la responsabilité de gérer et de conserver les ressources halieutiques dans l'intérêt du public. Un permis de pêche donne à une personne ou à une entreprise l'autorisation de pêcher. Ce que le titulaire acquiert essentiellement, c'est le privilège limité de pêcher, et non un droit absolu ou permanent. Par ailleurs, l'allocation est la quantité de poisson que le ministre accorde à ceux qui détiennent un permis. Les décisions sur l'accès à la pêche et sur la quantité de poisson autorisée sont difficiles à prendre : elles ont généralement un impact immédiat et radical sur la vie et la revenu de nombreuses personnes, compagnies et collectivités et elles doivent veiller à la conservation des stocks. Il n'est donc pas surprenant que les lobbys et la politique jouent un rôle prépondérant dans la prise de décisions[10]. Au fil des ans, la contiguïté, la dépendance historique, la rentabilité et l'équité ont été les grands principes sous-jacents aux critères de décision invoqués traditionnellement par le MPO[11].

Outre la conservation, d'autres facteurs peuvent influer sur les décisions du Ministre : facteurs politiques et socio-économiques, politiques internationales et obligations législatives du gouvernement du Canada. Avec l'adoption de la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* et de la *Loi sur le Nunavut*, le pouvoir du ministre n'est plus absolu : c'est lui qui prend la décision finale, mais l'ARTN lui impose une procédure et un contenu selon l'endroit où les décisions prennent effet. À cet égard, l'ARTN divise en deux la sous-zone 0 de l'OPANO : la région du Nunavut qui comprend la mer territoriale jusqu'à 12 milles de la côte et les zones 1 et 2, qui se trouvent au-delà des 12 milles et en-deça de la limite canadienne des 200 milles.

En vertu de l'ARTN, le principal outil pour gérer la faune, dont le poisson, est le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, qui est à la fois une institution de l'État et un organe de cogestion indépendant. Quatre de ses neufs membres sont nommés par les Inuits, quatre autres le sont par le gouvernement et le président est choisi par les huit membres et nommé

---

(9) La *Loi constitutionnelle de 1867* incorpore les pratiques constitutionnelles et le droit coutumier britannique dans le droit canadien, y compris la Grande Charte qui traitait du droit public à pêcher. Dans les eaux à marée, il existe un droit d'accès public à la pêche. Dans ces eaux, le droit de pêcher ne peut devenir exclusif que si le Parlement adopte une loi à cet effet.

(10) *Rapport du Groupe indépendant sur les critères d'accès*, mars 2002, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/IPAC_Pages/IPAC_PDFReport_f.pdf, p. 60.

(11) Comité sénatorial permanent des pêches, *La pêche au poisson de fond dans l'Atlantique : son avenir*, décembre 1995, http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-f/fish-f/past_rep-e/95repen1.htm#contents.

par le gouvernement[12]. Les membres du Conseil sont tenus de prendre leurs décisions au nom de la population du territoire, et non à titre d'agents des organismes qui les ont nommés. Comme dans les autres conventions territoriales, la cogestion vise à faire le pont entre les différences culturelles des utilisateurs locaux et des gestionnaires des pêches. Au Nunavut, la Commission a notamment pour rôle d'établir, de modifier ou de retirer le total admissible de récolte et les surplus du total admissible; d'établir le niveau des besoins de base et les limites hors-quotas; de fournir au gouvernement fédéral des conseils et des recommandations sur tous les aspects de la gestion de la faune dans la Zone I (qui se trouve dans la sous-zone 0 de l'OPANO) et dans la Zone II (soit les eaux voisines de celles du Nunavut dans le détroit et la baie d'Hudson). Il existe également trois organisations régionales des ressources fauniques (ORRF) et plusieurs organisations de chasseurs et trappeurs (OCT) partout au Nunavut, chargées de surveiller la récolte par les Inuits et d'assurer la majeure partie de la gestion de la récolte au niveau local.

Pratiquement toute la pêche au flétan noir (et à la crevette) se déroule dans la zone I, au-delà de la limite territoriale de 12 milles. Le gouvernement du Canada détient à la fois la responsabilité première et globale de la gestion de la faune dans la Zone I, sous réserve de conditions et d'exigences. En vertu de l'article 15.3.4 de l'ARTN, le gouvernement fédéral doit solliciter l'avis du Conseil pour toute décision de gestion dans les Zones I et II qui influeraient sur le contenu et la valeur des droits et possibilités de capture des Inuits dans les eaux territoriales du Nunavut. En outre, le gouvernement doit tenir compte des avis et des recommandations sur les décisions proposées qui influeraient sur les zones marines (article 15.4.1). L'article 15.3.7 est particulièrement important puisqu'il reconnaît l'importance de la contiguïté et de la dépendance économique des collectivités du Nunavut par rapport aux ressources marines; qu'il oblige le gouvernement à accorder une attention spéciale à ces facteurs lorsqu'il délivre des permis de pêche commerciale; et qu'il stipule que les principes de contiguïté et de dépendance économique « seront appliqués de façon à promouvoir une distribution juste des permis entre les habitants de la région du Nunavut et les autres habitants du Canada d'une façon compatible avec les obligations intergouvernementales du Canada ».

Le rôle du Conseil de gestion dans les Zones I et II est consultatif : le ministre des Pêches et des Océans n'y est pas lié. *Cependant, même si l'accord ne les oblige pas à le faire, le gouvernement du Canada et le CGRFN ont convenu que c'est le Conseil qui assume la responsabilité d'allouer la part des quotas commerciaux du Nunavut en Zone I, hors de la région du Nunavut*[13]. Cela est important parce que, comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, les deux grandes pêches

---

(12) CGRFN, Responsabilités; http://www.nwmb.com/french/about_nwmb/responsibilities.php.

(13) Ben Kovic, président, Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, *Délibérations du comité*, 22 octobre 2003.

commerciales du Nunavut (flétan noir et crevette) se pratiquent essentiellement hors de la région du Nunavut en Zone I[14]. Les membres du Comité ont été également informés que le Conseil : n'a pas encore établi le total admissible de récolte (TAR) pour un poisson marin, même s'il y a des quotas commerciaux en place pour certaines espèces dans les eaux du Nunavut; détient un permis de pêche au poisson de fond attribué au Nunavut par le MPO en 2002; décide de la façon dont les quotas commerciaux de flétan noir (et de crevette) hors de la région du Nunavut doivent être répartis entre les pêcheurs du Nunavut (il avise le ministre des Pêches et des Océans de ses décisions); a décidé en 2002 que les allocations seraient triennales; et a produit une politique énumérant les critères utilisés pour évaluer les demandes d'allocation à des intérêts territoriaux (voir l'annexe I, Politique du CGRFN sur les allocations commerciales de poisson de mer à l'intérieur et à l'extérieur de la région du Nunavut[15].

En 1992, les Inuits du Nunavik (nord du Québec), représentés par la société Makivik, ont commencé à négocier un accord complet avec le gouvernement du Canada sur les zones marines au large du Nouveau-Québec, pour lesquelles ils ont encore une revendication de peuple autochtone. Le 25 octobre 2002, la société Makivik et le gouvernement fédéral ont signé l'Accord de principe de la région marine du Nunavik; cet accord crée, entre autres, une région marine autour du Nouveau-Québec près de la mer du Labrador, qui traverse le détroit d'Hudson et va jusqu'au fond de la baie d'Hudson et qui garantit aux Nunavummiut une part du flétan noir dans certaines zones situées au-delà de la région marine en question. Dans la partie sud du détroit de Davis, les Inuits du Nunavik auront droit à 4 p. 100 du TPA de flétan noir, lorsque les prises seront égales ou inférieures à 5 500 tonnes, et à 10 p. 100 de la partie du TPA qui dépassera 5 500 tonnes (dans l'éventualité où le MPO augmenterait le TPA)[16]. L'accord de principe prévoit également la création d'un nouveau conseil de gestion de la faune et d'autres institutions de gestion de la RMN qui soient compatibles avec les régimes de gestion de la région du Nunavut. Comme leurs voisins du Nunavut, les Inuits du Nunavik ont également un fort intérêt socio-économique dans les ressources marines de la région. Environ 10 000 Inuits habitent les 15 localités du Nunavik, situées le long de la baie et du détroit d'Hudson, de la baie d'Ungava et de la côte du Labrador, au nord du 55e parallèle[17].

---

(14) Pour ce qui est du flétan noir, l'exception est la pêche d'hiver à petite échelle dans la baie Cumberland. *Politique du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut : quotas de pêche maritime commerciale alloués dans la Zone du Nunavut et les Zones I et II*, mémoire présenté au Comité par le CGRFN, octobre 2003.

(15) Cependant, le CGRFN attend encore des rapports annuels. *Délibérations du comité*, 22 octobre 2003.

(16) Article 5.4.8 de l'Accord de principe; http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/nunavik/mareg/art54_f.html; Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; Document d'information, « Accord de principe de la région marine du Nunavik », http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d2002/02207bk_f.html.

(17) En 1975, la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) a créé le Nunavik (ce qui signifie « la terre où on s'installe »), première entente territoriale complète au Canada. La Convention a permis la création de la société Makivik, organisme sans but lucratif appartenant aux Inuits du Nunavik ayant le mandat de protéger l'intégrité de la Convention.

COMMENTAIRES RECUEILLIS

A. Développer la pêche au flétan noir dans la division 0A

1. Contexte

> *L'information recueillie auprès du Nunavut fait l'objet d'une analyse séparée, car il s'agit d'un cas spécial. – Rapport du Groupe indépendant sur les critères d'accès, mars 2002, p. 78*

> *Je sais que vous avez entendu des témoins parler du GICA, mais les conseils qu'il fournit sont limités à l'offre d'un nouvel accès ou à la possibilité d'avoir de nouveaux entrants dans un secteur particulier des pêches. – David Bevan, directeur général, Direction générale de la gestion des ressources, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du comité, 28 octobre 2003*

> *Le secteur 0A n'est pas souscrit à outrance en ce moment. – Neil Greig, conseiller, Société Makivik, Délibérations du comité, 8 octobre 2003*

> *Nous comprenons les plans du MPO visant à fournir au Nunavut un accès prioritaire aux quantités qui seront ajoutées au TAC de cette pêche en développement et nous les appuyons. Cependant, nous ne pouvons souscrire à l'idée que les intérêts du Nunavut doivent y avoir un accès exclusif. – Le GEAC, Mémoire présenté au Comité, septembre 2003*

> *Je dois dire que le ministère des Pêches et des Océans, le MPO, nous a très bien appuyés, et nous souhaitons le remercier pour ce que nous avons accompli jusqu'à maintenant. – Jerry Ward, directeur général, BFC, Délibérations du comité, 4 novembre 2003*

La division 0A est la moitié de la sous-zone 0 de l'OPANO située au nord, juste sous le cercle polaire, de 66°15' de latitude nord à 78° de latitude nord. En raison des conditions difficiles et des connaissances scientifiques limitées que l'on possède au sujet des populations de poisson de cette région, la pêche y est relativement nouvelle et elle est encore en développement[18]. Des négociations bilatérales entre le Canada et le Groenland servent de point de départ pour l'établissement puis pour la répartition du TPA de l'OPANO dans les sous-zones 0 et 1. En 1995, les eaux côtières de la division 1A au Groenland ont été exclues du TPA de l'OPANO, et 2001, un nouveau quota hauturier (4 000 tonnes) a été institué dans les divisions 0A et 1A (région hauturière), distinctement du quota de 11 000 tonnes établi pour les divisions 0B et 1BCDEF[19]. En 2003, le TPA recommandé par l'OPANO avait atteint 8 000 tonnes.

---

(18) Une pêche expérimentale a commencé en 1993. En 2000, une pêche de 58 jours a permis de récolter 290 tonnes.

(19) En 2000, le Conseil scientifique de l'OPANO a recommandé d'établir un TAC pouvant atteindre 4 000 tonnes, pour la pêche hauturière de 2001 dans les divisions 0A et 1A, sur la foi de recherches effectuées en 1999. « Dhaliwal annonce une augmentation de l'allocation de flétan noir et du recrutement du personnel au Nunavit en 2001 », *Communiqué*, http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/2000/hq-ac79_f.htm.

Le Canada et son voisin le Groenland ne s'entendent pas sur le partage des ressources dans les divisions 0A et 1A, de sorte que la pêche dans ces secteurs se déroule, « de manière indépendante »[20]. Le Canada estime qu'il a droit à plus de 50 p. 100 de la limite de captures recommandée par le Conseil scientifique de l'OPANO, parce que plus de la moitié (on parle de plus de 60 p. 100) de la ressource se trouverait en eaux canadiennes. Malgré sa toute jeune industrie de pêche hauturière et des prises modestes, le Groenland revendique la moitié du quota global des divisions 0A et 1A (région hauturière). C'est pourquoi le Canada prend la moitié de la quantité exploitable à titre de quota initial dans la division 0A et détermine plus tard si le reste du quota sera attribué, après avoir pris connaissance des prises du Groenland. En 2003, le MPO a attribué un quota initial de 4 000 tonnes au CGRFN, lequel a obtenu un quota additionnel de 400 tonnes en octobre.

Dans la division 0A, la pêche au flétan noir en est au stade exploratoire. De 1996 à 2001, les prises canadiennes ont été entièrement réalisées par les chalutiers, jusqu'à l'arrivée des palangriers en 2002 (voir le tableau 1). Au cours de nos réunions, nous avons appris que la palangre est un moyen plus sélectif de capturer le poisson et qu'elle produit des prises de meilleure qualité; on nous a également dit qu'en raison des rudes conditions naturelles qui règnent dans le Nord, très peu de palangriers canadiens sont en mesure de pêcher dans les eaux de cette région. Selon la *Politique sur les nouvelles pêches* du MPO de septembre 2001, les nouvelles pêches voient le jour en trois étapes : une étape scientifique qui consiste à déterminer si la biomasse permet l'exploitation commerciale; une étape exploratoire servant à déterminer si la pêche a la possibilité de devenir rentable et une étape commerciale, au cours de laquelle il est considéré que la pêche est établie[21]. Au moment du développement de nouvelles pêches, le MPO doit travailler de concert avec les Conseils et autres organismes appropriés établis en vertu d'ententes de revendications territoriales. Dans les zones où le MPO a des obligations juridiques en vertu des règlements de revendications territoriales, la politique doit être mise en œuvre conformément à ces obligations. Comme il a été mentionné plus haut, les critères d'allocation pour les pêches établies et les pêches émergentes ou exploratoires ont été élaborées par le CGRFN, à l'examen de demandes de quotas de poisson.

---

(20) *Délibérations du Comité*, 28 octobre 2003.

(21) Il existe des procédures de demande et un mécanisme d'attribution de permis pour chaque étape. MPO, *Politique : Les nouvelles pêches;* septembre 2001
http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/fish_man/nefp_f.htm

Tableau 1 – Prises de flétan noir dans la division 0A, de 2001 à 2003

Allocations et prises (tonnes)

	2001	2002	2003
Allocation	3 500	4 000	4 000
Prises	2 642	3 589	4 280

Proportions des captures, par catégorie d'engin

	2001	2002	2003
Chalut	100	67	60
Ligne et hameçons	0	33	40
Filet maillant	0	0	0

Bâtiments canadiens et étrangers

	2001	2002	2003
Canadiens	1	3	3
Étrangers	4	5	2
Total*	5	8	5

* En 2001, on comptait cinq chalutiers; en 2002, quatre chalutiers et quatre palangriers, et en 2003, trois chalutiers et deux palangriers.

Source : BFC, mémoire présenté au Comité, novembre 2003.

En août 2000, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé que le Nunavut recevrait la totalité du quota canadien de flétan noir de la division 0A en 2001. En avril 2002, dans le cadre de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA)[22], le ministre a publié le rapport du Groupe indépendant sur les critères d'accès (GICA), concernant les critères utilisés pour attribuer des permis pour des pêches nouvelles ou émergentes et dans des pêches établies où l'on constatait une augmentation marquée de la taille ou de la valeur du stock. Le Nunavut n'a pas accès à ses ressources contiguës autant que les provinces de l'Atlantique; c'est pourquoi le GICA a conclu

(22) La Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA) – premier exercice du genre en deux décennies – a été entreprise en mai 1999. Le 25 mars 2004, le MPO a publié un nouveau cadre stratégique pour orienter la gestion à long terme des pêches de l'Atlantique.

que tout doit être mis en oeuvre pour remédier à cette situation anormale. Conformément à l'esprit de l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut et pour une application équitable et uniforme du principe de la contiguïté, le GICA a recommandé qu'aucun accès additionnel ne soit accordé à des intérêts ne provenant pas du Nunavut dans les eaux contiguës, jusqu'à ce que le Nunavut obtienne l'accès à une part majeure des ressources halieutiques contiguës[23]. Cette recommandation concernant l'accès accru a été acceptée par le Ministre en novembre 2002.

Le CGRFN continue de recevoir la totalité du quota de la division 0A[24]. Au cours des trois dernières années, les prises ont augmenté considérablement, passant de 2 600 tonnes en 2001 à 3 600 tonnes en 2002 puis à environ 4 280 tonnes en 2003. Pendant ce temps, le nombre de bateaux étrangers a diminué. Nous avons appris que, en 2004, la totalité de la pêche serait accomplie par des navires de pêche canadiens.

2. La Baffin Fisheries Coalition

> *La BFC est une coalition. Son travail consiste à développer la pêcherie hauturière. – Jerry Ward, directeur général, BFC, Délibérations du Comité, 4 novembre 2003*
>
> *Ce sont des ententes commerciales que nous ne contrôlons pas. Le Conseil obtient des quotas et ce qu'il en fait ne regarde que lui. – David Bevan, directeur général, Direction générale de la gestion des ressources, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du comité, 28 octobre 2003*
>
> *Nous ne croyons pas qu'il y ait une transparence dans la situation actuelle de perception des redevances dans la zone 0A. – Seafreez Foods Inc./Barry Group Inc., Mémoire présenté au comité, septembre 2003*
>
> *Je n'ai pas souvent rencontré les membres de la BFC, et j'ignore comment ils ont arrangé les choses au début. – Morrissey Kunilluste, vice-président, OCT Nattivak, Délibérations du comité, 24 septembre 2003*
>
> *Nous parlons du secteur des pêches. C'est une entreprise de plusieurs millions de dollars et il y a beaucoup de choses qui ne seront pas très transparentes. – Sytukie Joamie, Délibérations du Comité, 24 février 2004*

---

(23) Recommandation 6, *Rapport du Groupe indépendant sur les critères d'accès, mars 2002*, p. 78. Créé par le ministre des Pêches et des Océans en juin 2001, le GICA a été chargé de fournir des avis sur la définition, le classement, la demande et le fondement des critères d'accès ainsi que des avis généraux sur le processus décisionnel, y compris des moyens d'assurer l'ouverture et la transparence dans les pêches de l'Atlantique. Le GICA ne devait pas recommander que l'on corrige certains arrangements actuels sur l'accès perçus comme des injustices manifestes ni se préoccuper des questions relatives à l'allocation des quotas.

(24) En fait, depuis 1996, le Nunavut a reçu la totalité de chaque hausse du quota du flétan noir de la sous-zone 0, malgré le fait que le MPO ait annoncé en 1997 que le territoire ne recevrait que la moitié de toute augmentation.

Après que le MPO a décidé d'attribuer tout le quota de flétan noir du Canada dans la division 0A au Nunavut, en 2001, le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut a décidé en juin 2001 d'attribuer ce quota, en bloc, à la Baffin Fisheries Coalition[25], qui reçoit depuis l'allocation en entier. De son côté, le MPO a indiqué aux membres du Comité qu'il n'est pas intervenu dans les arrangements commerciaux qui sont pris par la suite pour récolter le poisson qu'il accorde au CGRFN[26]. Nous avons également appris que la BFC a vu le jour en grande partie grâce aux efforts du Groupe de travail sur les pêches du Nunavut[27], constitué peu après que le Nunavut est devenu un territoire, en 1999, en conséquence de discussions entre des représentants du ministère du Développement durable[28], de la Nunavut Tunngavik Incorporated et du CGRFN. Le GTPN résume comme suit les origines de la BFC.

- Afin de constituer la capacité d'exploitation du Nunavut, le CGRFN a décidé, au cours d'une réunion du conseil tenue en mars 2001, de ne pas diviser le quota de la division 0A. Il a également été décidé que le GTPN collaborerait avec les intérêts de pêche appropriés du Nunavut à l'élaboration d'un plan d'exploitation collective du quota[29].
- Le GTPN a organisé une autre rencontre les 19 et 20 avril 2001, à Iqaluit. À cette réunion financée par le MDD ont assisté les représentants de 11 organisations intéressées par la pêche au flétan noir et à la crevette dans la division 0A; elle a porté sur les avantages éventuels d'une collaboration en vue d'accroître la capacité. Les participants sont convenus de réfléchir à leur participation respective à un nouveau groupe sectoriel. Chaque organisation a eu deux semaines pour répondre par écrit au CGRFN.
- Un vote unanime en vertu duquel il a été décidé de ne pas diviser le quota de flétan noir de la division 0A a été suivi par une autre réunion, tenue à Iqaluit les 27 et 28 mai 2001; au cours de cette réunion, les participants devaient déterminer la route à suivre. Les participants ont signé un protocole d'entente dans lequel ils s'engageaient à exploiter le quota de flétan noir de la division 0A de l'OPANO en tant que groupe[30].

La Baffin Fisheries Coalition est une société sans but lucratif et sans capital-actions, constituée en vertu de la Partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*, une loi fédérale. Elle

---

(25) CGRFN, Points saillants de la réunion 29, 5-7 juin 2001, http://www.nwmb.com/english/meetings/regular_meetings/html/rm_29_highlights.php.

(26) *Délibérations du Comité*, 28 octobre 2003.

(27) Le groupe de travail est un groupe spécial sans président ni porte-parole qui se réunit à l'occasion. Les employés du MPO à Iqaluit seraient pour ce groupe de précieux conseillers.

(28) Le MDD est le ministère du Nunavut qui est chargé des pêches.

(29) À cette date, dix entreprises avaient présenté des demandes au CGRFN; CGRFN, points saillants de la réunion 28, 23 mars 2001; http://www.nwmb.com/english/meetings/regular_meetings/pdf/rm_28.pdf

(30) CGRFN, Mémoire présenté au Comité, octobre 2003.

compte cinq administrateurs[31] et deux employés (le PDG et un agent de liaison),[32] et est composée des onze organisations inuites suivantes :

- Pangnirtung Fisheries Ltd.
- Qikitaaluk Corporation
- Aqviq Marine
- Cumberland Sound Fisheries
- Kabva Marine Services Ltd.
- OCT Amarok – Quliurak Inc.
- OCT Pangnirtung
- OCT Mayukalik
- OCT Mittimatalik
- OCT Namautaq
- OCT Nattivak

Selon le ministre du Développement durable du Nunavut, les objectifs à long terme de la BFC sont les suivants : stimuler la capacité des pêcheurs du Nunavut d'exploiter les ressources en flétan noir des eaux contiguës au Nunavut, accroître la crédibilité des pêcheurs du Nunavut dans l'industrie de la pêche de l'Atlantique et maximiser la croissance de la pêche au cours des cinq à dix prochaines années[33]. Les objectifs déclarés de la BFC sont : la pêche exploratoire, le développement de nouvelles pêches côtières et de pêches émergentes, le développement des pêches hauturières, le recrutement et la formation des Inuits pour des emplois existants et nouveaux dans l'industrie de la pêche hauturière, l'investissement dans un navire de pêche appartenant au Nunavut, la représentation pour obtenir un accès accru à d'autres quotas de pêche, dont le flétan noir de la division 0B, l'encouragement de la recherche scientifique et l'administration de l'initiative, y compris la préparation d'appels de propositions[34]. Actuellement, le Nunavut ne possède pas la capacité d'exploitation requise pour entreprendre des campagnes de pêche par ses propres moyens; la stratégie de développement de la BFC a consisté à affréter des navires d'autres régions (Canada et étranger) pour pratiquer la pêche, en échange de redevances et l'embauche d'un nombre minimal de membres d'équipage inuits.

Devant le Comité le 4 novembre 2003, le PDG de la BFC, M. Jerry Ward, a indiqué que les onze organisations inuites qui ont signé le protocole d'entente de 2001, englobaient tous ceux

---

(31) Industrie Canada, Strategis, http://strategis.ic.gc.ca/cgi-bin/sc_mrksv/corpdir/dataOnline/corpns_re?company_select=3965619#ar/as

(32) *Délibérations du Comité*, 4 novembre 2004.

(33) *Délibérations du Comité*, 22 octobre 2004.

(34) BFC, Mémoire présenté au Comité, novembre 2003.

qui participent à la pêche ou qui y avaient participé traditionnellement, avaient convenu de travailler ensemble au développement de la pêche au flétan noir dans la division 0A et savaient pertinemment que les revenus générés par la BFC seraient réinvestis pendant une période donnée (trois ans) dans des initiatives de développement des pêches, à l'avantage de pêches marines du Nunavut dans leur ensemble, plutôt qu'individuellement. Les membres du Comité ont également appris que la BFC et son conseil d'administration décident annuellement de la manière de répartir les fonds et que le premier plan trisannuel de la BFC préconisait que les revenus de ses activités soient virés sur trois comptes : l'un pour l'achat d'un navire usine (30 p. 100), un deuxième pour les pêches exploratoires et la recherche (20 p. 100), un troisième sous la forme de poisson gratuit à livrer à l'usine de transformation de Pangnirtung (20 p. 100) et le reste à affecter à l'exploitation (30 p. 100). De plus, en 2003, la BFC a offert, à Iqaluit, deux cours à 24 travailleurs inuits. Les membres du Comité se sont fait dire que les candidats reçus à ces cours qui souhaitaient travailler à bord de navires affrétés par la BFC ont réussi à se placer; que la production à l'usine de transformation de Pangnirtung a été considérablement augmentée, ce qui a procuré de précieux emplois dans la collectivité; et que la BFC a participé à deux projets de développement de la pêche hivernale au flétan noir, l'un à Clyde River et l'autre à Pond Inlet.

Le comité a appris que la BFC avait atteint les objectifs fixés dans son plan d'affaires trisannuel, et il s'est vu assurer que la canadianisation de la pêche serait terminée en 2004. Dans des mémoires présentés au Comité, il y a eu des observations fort critiques à ce propos. Le principal sujet de plainte est le manque de transparence du processus d'appels d'offres de la BFC. En 2003, deux palangriers étrangers ont été choisis pour exploiter une partie du quota de la division 0A (avec l'approbation du MPO), de telle sorte que la candidature d'entreprises canadiennes n'aurait même pas été prise en considération. Les deux navires en question appartenaient à une société norvégienne dont le dossier en matière de conservation de la ressource serait peu reluisant. Selon la Terra Nova Trading[35], cette décision n'aurait pas fait que priver la BFC de l'occasion de négocier l'affaire la plus avantageuse, dans le cadre d'un processus concurrentiel, mais aurait également freiné l'établissement de liens plus étroits avec des sociétés canadiennes susceptibles d'aider la BFC à atteindre ses objectifs de développement à long terme. Selon l'Arctic Harvesters Inc.[36], il faut que

---

(35) La Terra Nova Trading, en association avec Dominion Trading Limited, a participé à la pêche dans la division 0A en 2002. La Dominion Trading Limited est une entreprise de pêche canadienne comptant plusieurs années d'expérience de la pêche au flétan noir à la ligne et à l'hameçon, principalement dans la partie du détroit de Davis comprise dans la division 0B. Terra Nova Trading, Mémoire présenté au Comité, 30 septembre 2003.

(36) La Arctic Harvesters Inc. a obtenu des contrats de pêche à la crevette au Nunavut en 2003 et a pêché le flétan noir dans la division 0B. Dans la division 0A, l'entreprise a capturé plus de 1 000 tonnes de flétan noir en 2001. John Andrews, président, Arctic Harvesters Inc., Mémoire présenté au Comité, septembre 2003.

le processus d'appel d'offres soit ouvert et transparent, afin que le Nunavut soit assuré de réaliser le marché le plus avantageux. Au sujet de la transparence, le GEAC a demandé que les exigences futures et les dossiers de conformité soient rendus publics, d'ici à ce que l'industrie soit entièrement canadianisée[37]. La société Seafreez Foods Inc./Barry Group Inc. a indiqué qu'une proposition avait été faite à la BFC pour une redevance de 500 $ par tonne, qu'on avait « appris par la suite qu'un bon nombre des attributaires recevaient moins que 500 $ » et qu'on ne savait pas en quoi consistait son inéligibilité[38]. Il convient également de souligner que, en octobre 2003, le MPO a attribué un quota additionnel de 400 tonnes de flétan de la division 0A au Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut et que ce poisson a aussitôt été confié à des bateaux se trouvant sur les fonds de pêche, semble-t-il sans appel d'offres.

Au sujet de la transparence, M. Sytukie Joamie (d'Iqaluit) a également fait des réserves non seulement au sujet du processus d'appels d'offres mais seulement à propos de la direction et du contrôle de la BFC[39]. Il a critiqué la BFC pour n'avoir pas partagé de l'information avec les membres des OCT et les Inuits (« Nous n'avons vu aucun document écrit »; « nous n'avons pas accès aux informations »; la BFC « refuse de coopérer. Elle nous méprise ») et a demandé que des documents soient mis à la disposition de tous les membres de la BFC et du grand public inuit. Il a aussi déploré le fait que certains directeurs sont mis au courant des décisions après coup, il s'est demandé comment il se fait que les 11 membres de la BFC n'ont pas participé au processus d'appel de propositions et il a mis en doute la validité du moment choisi pour le processus d'appel de propositions pour 2004, lequel à été la réunion du conseil de la BFC. Le témoin a réclamé une révision en profondeur du PE avant son expiration prévue le 28 mai 2004, afin que soit plus clairement reconnu le fait que la BFC existe pour servir les intérêts de ses membres, qui sont des organisations oeuvrant pour le compte des Inuits. M. Joamie s'exprime ainsi : « Je voudrais que la BFC soit une réussite à long terme, je ne veux pas qu'elle échoue. Je fais valoir publiquement mes préoccupations [...] avant que la situation ne dégénère ».

En novembre 2003, la BFC a annoncé au Comité que la prochaine étape de son plan d'affaires était l'achat d'un navire usine, sur lequel repose en grande partie la stratégie d'affaires de la coalition. À ce sujet, deux options sont envisagées : un navire usagé dont le prix oscillerait entre 15 et 20 millions de dollars ou un navire neuf qui coûterait entre 25 et 35 millions de dollars. Il a été

---

(37) GEAC, Mémoire présenté au Comité, septembre 2003.

(38) Seafreez Foods Inc./Barry Group Inc., Mémoire présenté au comité, septembre 2003. Barry Group Inc. est une entreprise établie à Corner Brook, Terre-Neuve et Labrador.

(39) *Délibérations du Comité*, 24 février 2004. M. Joamie ne parlait pas au nom d'une organisation. Dans le domaine de la pêche, M. Joamie a été membre d'équipage sur des navires de pêche hauturiers, et a effectué des mandats sous contrat avec l'ACT d'Amarok; et est le négociateur en chef des OCT d'Iqaluit et de Kimmurut, depuis 1999, et il s'occupe des questions de pêche par le truchement de la Quliurak Inc chargée d'administrer les quotas de pêche de l'ACT d'Amarok.

expliqué que, même si la coalition de 11 membres souhaite faire progresser la pêche hauturière, ses activités futures pourraient aller dans une toute autre direction, laquelle dépendra des souhaits de ses membres et de son conseil d'administration. Voici ce qu'a dit le PDG de la BFC au sujet de la possibilité de mettre en place une pêche commerciale fondée sur de petites unités :

> [Il] faut se demander si on commence par l'œuf ou la poule. Est-ce qu'on mise sur les activités hauturières pour développer les activités côtières? C'est l'approche que la coalition a appliquée auprès des 11 membres. [...] Rien ne nous fait davantage plaisir que de constater qu'il y a des appuis et des investissements à l'égard de petits bateaux de pêche côtière. Tout de même, la réalité, aujourd'hui, c'est qu'il n'y a pas d'infrastructures au Nunavut. [...] Je déclare officiellement qu'au cours des trois à cinq prochaines années, le secteur de la pêche côtière au Nunavut sera imposant. Toutefois, nous devons le financer. Nous avons besoin de financement pour l'offre de formation liée à ces bateaux usines. [...] Il est logique de songer à construire, à un moment donné, un plus grand nombre d'installations côtières. – Jerry Ward, directeur général, BFC, *Délibérations du Comité*, 4 novembre 2003.

Depuis, nous avons appris que la coalition a constitué une filiale à part entière (611) qui invite des membres de la coalition à s'associer avec elle pour exploiter, en leur propre nom, leurs allocations dans la division 0B.

3. Pêcheurs inuits éventuels

> *On devrait appuyer les entreprises et le secteur des pêches inuites en développement plutôt que la monopolisation. [...] La zone 0A est complètement monopolisée par une seule et même organisation ... – Leesee Papatsie, propriétaire, Jencor Fisheries, Délibérations du comité, 17 septembre 2003*
>
> *Nous sommes convaincus que le MPO a constaté le côté pervers des monopoles dans le domaine de la pêche; c'est pourquoi nous proposons au MPO et au gouvernement du Nunavut de veiller à ce qu'aucun intervenant ne contrôle la majorité des quotas de la sous-zone 0. – John Andrews, président, Arctic Harvesters Inc., mémoire présenté au Comité, septembre 2003*
>
> *À plusieurs occasions, [... on a] affirmé que la BFC détient un monopole sur la pêche au flétan noir. [...] C'est là une déclaration trompeuse, car la BFC est une coalition composée de 11 organisations appartenant à des Inuits disséminées dans l'ensemble de l'île Baffin ... – Jerry Ward, directeur général, BFC, Délibérations du Comité, 4 novembre 2003*
>
> *La BFC a déclaré dans son exposé qu'elle n'est pas un monopole. Certaines organisations ont prétendu que c'est un monopole et elle le nie. Toutefois, la BFC est effectivement un monopole dans la zone 0A. – Sytukie Joamie, Délibérations du Comité, 24 février 2004*

Il s'agit d'une ressource du Nunavut; il s'agit d'une ressource qui appartient au peuple. – Trevor Decker, président, Tri-Nav, Délibérations du Comité, 17 septembre 2003

Le fort consensus qui est ressorti au cours de nos réunions, c'est que la pêche au Nunavut finira par être dirigée et exploitée par les Inuits, à l'avantage de tous les habitants du territoire. Les participants se sont également entendu sur le fait que l'emploi est le premier objectif visé par le développement de la pêche. Cependant, tous les intervenants n'ont pas appuyé la décision prise par le CGRFN en 2001 de laisser le quota de flétan noir de la division 0A intact, à l'usage exclusif de la BFC. Cela est compréhensible : *la politique d'allocation du CGRFN dans la division 0A exclut les pêcheurs inuits éventuels, les coentreprises et les collectivités de toute intégration et de toute participation directe à la pêche.*

Par exemple, les membres du Comité ont appris que 25 pêcheurs inuits formés par la BFC avaient demandé collectivement un quota de flétan noir de la division 0A en 2003 et que leur demande avait été refusée par le CGRFN. Devant le Comité en février 2004, M. Sytukie Joamie a expliqué que les membres du groupe souhaitent un jour posséder de petits bateaux et gagner leur vie à titre de pêcheurs indépendants et qu'ils croient, à titre d'intervenants et de résidents du Nunavut, qu'ils devraient avoir la possibilité de participer aux premiers stades du développement de l'industrie. Comme l'a expliqué le témoin : « Nous voulons pouvoir pêcher ces quotas nous-mêmes. Le processus d'attribution de quotas est tel que nous ne pouvons pas recevoir de quotas, bien que nous soyons pêcheurs ».[40]

Nous avons également appris que deux entreprises du Nunavut ont tenté en vain d'obtenir l'accès à la pêche au flétan noir dans la division 0A. La première est Jencor Fisheries Ltd., une société appartenant à M^me^ Leesee Papatsie, une Inuite habitant à Iqaluit et qui a déjà été à l'emploi du MPO. Dans son témoignage, M^me^ Papatsie a expliqué que son entreprise : appartient en totalité à des Inuits; qu'elle a conclu une coentreprise avec la Tri-Nav Ltd., une société de Terre-Neuve et du Labrador possédant de l'expérience dans le Nord et notamment dans la pêche au flétan noir dans la division 0A[41]; qu'elle s'est vu accorder le droit du pêcher le crabe pendant 45 jours dans la sous-zone 0 mais n'a pu obtenir une allocation de flétan noir; et qu'elle s'était fixée un certain nombre d'objectifs, dont celui de créer une entreprise de pêche hauturière qui soit rentable en mettant sur pied une coentreprise qui appartiendra un jour en propre aux Nunavummiut et emploiera des

(40) *Délibérations du Comité*, 24 février 2004.

(41) Les coentreprises comprennent souvent un partenaire ayant accès à la pêche et un autre disposant d'un bateau pour exploiter le quota.

habitants du Nunavut dans tous les domaines et à tous les échelons, les encouragera à jouer un rôle plus grand au sein de la pêche hauturière, montrera par l'exemple que les Inuits sont capables de posséder et d'exploiter efficacement une telle entreprise, et fera en sorte que les avantages de la pêche échoient à l'économie locale. M^me^ Papatsie a reproché à la BFC d'avoir publié son appel de propositions pour 2003 uniquement dans des médias de Terre-Neuve et souligné que, pour qu'une entreprise comme Jencor Fisheries participe un jour significativement à la pêche, il faudrait d'abord qu'elle y soit admise et qu'on lui attribue une quantité de poisson suffisante, sur une période suffisamment longue. Elle a dit souhaiter que, à l'avenir, des quotas hauturiers de développement soient prévus pour de nouvelles sociétés inuites locales et privées et que soit créé un organisme consultatif chargé d'aider les Inuits à obtenir des bâtiments de pêche et à se lancer en affaires.

Une autre société, la Arctic Harvesters Inc., une compagnie inscrite au Nunavut qui a acheté un chalutier congélateur en 2002 (le *Tuktu*, autrefois l'*Esther*), a envoyé au Comité un mémoire dans lequel elle a indiqué rechercher un ou des partenaires inuits pour pêcher dans la région et éventuellement prendre un intérêt majoritaire dans la société. Selon M. John Andrews, président de la société, pour que la pêche puisse se développer et rester sous le contrôle des Inuits et non pas des intérêts du sud, il faut que pêcheurs inuits et pêcheurs du sud s'associent. Pour ce qui est du flétan noir de la division 0A, il a demandé que les dispositions actuelles favorisant la BFC soient abandonnées et que les quotas soient attribués directement aux communautés, aux OCT du Nunavut et à quiconque au Nunavut a démontré la capacité de participer à la pêche et est véritablement intéressé à le faire. Voici ce qu'il a écrit.

> À notre avis, au cours des premiers stades du développement d'une pêche au Nunavut, les coentreprises avec des partenaires expérimentés constituent de loin la meilleure formule. De telles associations devraient affecter une partie de leur budget d'exploitation à la formation d'habitants du Nunavut qui se montrent intéressés à participer à la pêche. Il faudrait également prévoir des options de rachat en faveur du partenaire inuit. En raison de leur inexpérience dans le domaine, il faudrait que les parties du Nunavut profitent de l'appui de conseillers compétents qui les aideraient dans les négociations ... – John Andrews, président, Arctic Harvesters Inc., Mémoire présenté au Comité, septembre 2003

La Louisbourg Seafoods Ltd., du Cap-Breton (Nouvelle-Écosse), s'est montrée intéressée à participer au développement de la pêche au Nunavut[42] et d'autres sociétés pourraient

(42) Louisbourg Seafoods Ltd., Mémoire présenté au Comité, septembre 2003.

également être intéressées par les possibilités offertes. M. Neil Greig, de la Société Makivik, par exemple, a présenté son opinion personnelle et manifesté son optimisme pour ce qui est d'une coopération accrue entre les pêcheurs du Nunavut et du Nunavik, lorsque la revendication du Nunavik sur certaines régions marines aura été réglée. Il a dit : « Si l'on met de côté tout le jargon juridique, on peut dire que nous allons appeler nos cousins à Kingnait ou Iqaluit et leur dire : 'Nous allons pêcher à tel endroit, voulez-vous venir?' À la fin, c'est ainsi que ça va se passer... »

4. Opinions des collectivités

> *Nous espérons que notre collectivité bénéficiera de plus de quotas de pêche, ce qui nous permettra de créer des emplois et de réduire le taux de chômage. – Steven Aipellee, président, OCT Namautaq, Délibérations du Comité, 24 septembre 2003*

> *Dans nos collectivités, à Qikiqtarjuaq, on évoque la possibilité de demander des changements. Je pourrai transmettre vos idées à ce propos. À l'heure actuelle, il y a de nombreuses possibilités, mais elles ne génèrent pas d'emplois dans la collectivité. Il a été dit que plus les navires seraient petits, plus il y aurait d'emplois dans les collectivités. – Morrissey Kunillusie, vice-président, OCT Nattivak, Délibérations du Comité, 24 septembre 2003*

> *J'ai souvent entendu dire que les collectivités du Nunavut devraient posséder leurs propres bateaux pour participer activement à l'industrie de la pêche. – Leesee Papatsie, propriétaire, Jencor Fisheries, Délibérations du Comité, 17 septembre 2003*

> *Avec la Baffin Fisheries Coalition, toutes les retombées échappent à la région septentrionale. Il fudrait des usines dans chaque localité. – Sytukie Joamie, Délibérations du Comité, 24 février 2004*

> *Nous voulons que l'industrie soit dirigée par des Inuits et fournisse de l'emploi à beaucoup de nos gens qui habitent des localités côtières désavantagées, géographiquement et économiquement. Nous aspirons à maximiser les retombées de l'exploitation des ressources halieutiques de nos eaux adjacentes pour les Inuits du Nunavut. – BFC, Mémoire présenté au Comité, octobre 2003*

Tous conviennent que l'emploi est l'objectif visé par le développement de la pêche au flétan noir dans la division 0A, mais tous ne s'entendent pas sur le temps à mettre pour l'atteindre; tous ne partagent pas non plus l'opinion de la BFC selon laquelle le développement de la pêche du Nunavut passe par l'achat d'un navire usine. Des représentants des OCT locales de Clyde River et de Qikiqtarjuaq, deux localités inuites de la côte est de l'île de Baffin, tout près de la division 0A, qui se sont présentés devant le Comité, se sont montrés très intéressés à développer leurs propres activités de pêche dans le but de créer de l'emploi pour les Inuits et de réduire la dépendance de leurs collectivités à l'égard des paiements de transfert.

Au cours des audiences, le PDG de la BFC a déclaré qu'« il y aura un développement important de la pêche côtière au Nunavut », d'ici trois à cinq ans. Le président de l'OCT de Clyde River croit que, en vertu de l'actuel plan de la BFC, « nous ne constaterons pas d'avantages avant au moins 20 ans ». Il a ajouté « Si nous avions une idée des quotas qui nous seront alloués, nous serions mieux en mesure de nous préparer pour l'avenir, de faire radouber nos navires et de prendre de l'essor en créant plus d'emplois dans les collectivités »(43). Le vice-président de l'OCT de Qikiqtarjuaq a dit que les membres de la collectivité souhaitent toucher plus d'avantages de la pêche mais réclament également une usine de transformation; il a dit que « la meilleure façon d'optimiser les retombées de la pêche dans la sous-zone 0 de l'OPANO consiste à rapatrier une partie de l'industrie de la pêche dans les collectivités. C'est bien connu : plus le navire est petit, plus il est utile – dans notre région, tout au moins. Dans les navires de grande taille, il y a des emplois disponibles, mais peu d'habitants de nos collectivités en profitent. Les navires plus petits créeront plus d'emplois au sein de la collectivité »(44). Les membres du Comité ont appris qu'une demande de quota de flétan noir dans la division 0A a été présentée par le Qikiqtarjuaq Development Group – une organisation comprenant trois organisations communautaires locales s'étant donné comme objectif précis de créer de l'emploi dans la collectivité. Plusieurs témoins se sont dit intéressés à développer la transformation à terre du poisson, à cause des emplois locaux qui pourraient être ainsi créés.

Les porte-parole de Clyde River et de Qikiqtarjuaq estiment que la seule manière de créer de l'emploi de manière appréciable dans la collectivité est d'exploiter de petits bâtiments de pêche; ils croient que les emplois à bord de navires usines hauturiers, même s'ils sont importants pour les Inuits, du point de vue économique, ne procurent toutefois pas la qualité de vie recherchée par ces derniers. Ces opinions sont importantes parce que ces deux communautés ont plusieurs années d'expérience du travail à bord de grands navires de pêche, dans la division 0B(45). Au cours de nos réunions, des témoins ont soulevé le fait que l'emploi de membre d'équipage à bord de chalutiers usines implique d'être en mer et loin de chez soi pendant de très longues périodes pouvant atteindre deux mois, une situation étrangère et contraire aux valeurs culturelles et familiales inuites. Les extraits suivants, tirés des témoignages, illustrent bien ce point de vue :

---

(43) Steven Aipellee, président, OCT Namautaq, *Délibérations du Comité,* 24 septembre 2003.

(44) Morrissey Kunillusie, vice-président, OCT Nattivak, *Délibérations du Comité,* 24 septembre 2003.

(45) Depuis 1997, l'OCT de Namautaq HTO à Clyde River et l'OCT de Nattivak à Qikiqtarjuaq ont conclu une entente avec la Clearwater Fine Foods de Nouvelle-Écosse pour que celle-ci exploite leurs quotas de flétan noir dans la division 0B. Pond Inlet est une troisième localité jouxtant la division 0A qui a conclu un arrangement semblable dans la division 0B.

> Dans les collectivités de la zone 0B où les quotas sont attribués, il n'y a pas beaucoup d'emplois. Les habitants de ces collectivités qui partent travailler sur les navires quittent leur famille pour une période de un à deux mois. C'est la seule façon de trouver du travail, c'est-à-dire quitter sa famille, et les hommes disposés à le faire ne sont pas légion. – Steven Aipellee, président, OCT Namautaq, *Délibérations du Comité*, 24 septembre 2003

> Oui, mais ils doivent quitter leur collectivité pour travailler au loin dans une usine étrangère. [...] Ils arrivent à nourrir leur famille, mais seulement pour deux mois par année environ. – Morrissey Kunillusie, vice-président, OCT Nattivak, *Délibérations du Comité*, 24 septembre 2003

> C'est un choc culturel. Imaginez une personne qui a l'habitude de vivre sur la terre ferme et d'être avec sa famille, et qui doit partir sur un gros navire de pêche – de 60 à 65 mètres, de quatre ou cinq étages – pour deux mois, sans possibilité de débarquer. Nous avons échoué lamentablement pour ce qui est de bien préparer nos gens à la vie sur un bateau. C'est l'un des problèmes que nous tentons de résoudre à l'heure actuelle. – Jerry Ward, directeur général, BFC, *Délibérations du Comité*, 4 novembre 2003

> La formation des Inuits est l'une des principales difficultés que nous devons surmonter pour assurer le développement de notre pêche hauturière. Nous devons procéder à un changement de culture; les Inuits vivent traditionnellement près de chez eux; il est difficile de les mettre à bord de navires qui partent en mer pendant plusieurs mois, ce qui les prive de voir leur famille pendant ces longues périodes. – BFC, Mémoire présenté au comité, octobre 2003

On estime que l'emploi de petits bateaux, en revanche, permettrait de réduire considérablement le temps que les équipages devraient passer loin de chez eux, sans compter qu'un plus grand nombre de personnes pourraient pratiquer la pêche.

Autrement dit, on ne semble pas s'entendre sur la manière de développer la pêche dans la division 0A. En fait, les témoignages des représentants des OCT de Clyde River et de Qikiqtarjuaq portent à conclure que les collectivités souhaitent développer la pêche indépendamment de la BFC. Elles favorisent une pêche communautaire fondée sur de petits bateaux, tout à l'opposé de la stratégie de la BFC qui consiste à acquérir un chalutier usine pour créer de l'emploi. Ce que *le Comité à trouvé de plus étonnant c'est que les deux OCT en question sont membres de la BFC, laquelle prétend parler en leur nom.* Par ailleurs, nous avons appris que la Quliurak Inc. invite depuis 1999 les autres OCT à regrouper leurs allocations afin d'avoir une meilleure position de négociation avec les exploitants de chalutiers et que la Quliurak Inc. a été constituée avant la BFC.

Un témoin a eu cette réflexion : « Pour ce qui est des allocations, la BFC fait concurrence à ses propres membres »[46].

B. Contiguïté et équité dans la division 0B

1. Contexte

> *En 1990, le gouvernement du Canada a mis sur pied un programme de mise en valeur du poisson de fond. [...] Les Inuits étaient laissés pour compte. – Cathy Towtongie, présidente, NTI, Délibérations du comité, 17 septembre 2003*
>
> *La pêche dans la division 0B est exploitée au maximum depuis que le quota du Canada a été réduit en 1994. – David Bevan, directeur général, Direction générale de la gestion des ressources, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du comité, 28 octobre 2003*
>
> *[P]our que nous obtenions nos 1 000 tonnes métriques, il faudrait priver quelqu'un d'autre. C'est la seule manière de procéder dans le cadre de l'arrangement actuel pour les quotas. – Neil Greig, conseiller, Société Makivik, Délibérations du comité, 8 octobre 2003*
>
> *Traditionnellement, les intérêts du sud dominent la pêche et ne veulent pas la perdre. – John Andrews, président, Arctic Harvesters Inc., Mémoire présenté au Comité, septembre 2003*
>
> *Nous estimons très sincèrement que les collectivités nordiques du Nord du Québec et du Labrador n'ont pas été traitées équitablement et que leurs allocations ont fondu, au profit de grandes sociétés du sud.. – The Northern Coalition, Mémoire présenté au Comité, septembre 2003*

Dans la division 0B, qui est la partie sud de la sous-zone 0 de l'OPANO (de 61° de latitude nord à 66°15' de latitude nord), la pêche commerciale au flétan noir est pratiquée depuis plus longtemps, et la saison y est plus longue que dans la division 0A. C'est en 1987, que les Inuits ont commencé à pêcher le flétan noir en hiver, sur la glace, près des côtes, au moyen de lignes à hameçons, près de la baie Cumberland. Avant 1999, à l'exception de cette pêche et de quelques pêches exploratoires dans la division 0A (à partir de 1996), pratiquement toutes les captures réalisées dans la sous-zone 0 de l'OPANO provenaient de la partie hauturière de la division 0B.

En 1990, le MPO a créé le programme de développement du flétan noir du Nord (PDFN) qui autorisait les sociétés canadiennes de pêche hauturière à affréter des navires étrangers pour pêcher le flétan noir dans les eaux septentrionales. Ce programme visait à aider l'industrie de la pêche de l'Atlantique à s'adapter après la fermeture de la pêche de la morue du Nord. Jusque là,

---

(46) Sytukie Joamie, *Délibérations du Comité*, 24 février 2004. Quliurak Inc. est le bras commercial de l'OCT Amarok.

seules les flottilles étrangères capturaient du flétan noir en haute mer[47]. Le PDFN du MPO donnait la priorité aux propositions qui visaient à maintenir en activité les usines de transformation du poisson dans le sud ou qui contribuaient à la réouverture d'usines fermées et mettaient à profit des navires canadiens. Le but de ce programme était de redistribuer les quotas aux sociétés qui les exploiteraient[48]. Ce n'est qu'en 1993 que le Nunavut a reçu un petit quota : la Cumberland Sound Fisheries et la Unaaq Fisheries Inc. ont alors obtenu chacune une part de 500 tonnes.

Fixé à 12 500 tonnes, le TPA de la division 0B a atteint son maximum en 1992 et 1993, années où les prises atteignirent des valeurs record de 9 716 tonnes et 9 551 tonnes, respectivement. En mai 1993, un groupe fédéral chargé d'examiner l'utilisation de navires étrangers dans les eaux canadiennes a recommandé, entre autres choses, que la totalité des prises capturées par des navires étrangers soient débarquées dans des ports canadiens et que les participants réfractaires aux critères du PDFN en 1992 ne soient pas autorisés à pêcher en 1993[49]. En 1994, le TPA canadien a été abaissé à 5 500 tonnes, par souci de conservation[50]; cette limite est toujours en vigueur aujourd'hui. Le nouveau Conseil pour la conservation des ressources halieutiques recommandait dans un rapport spécial au ministre des Pêches et des Océans que le Canada cesse de considérer le flétan noir comme une espèce « sous-utilisée » ou « sous-exploitée », car dans les faits, cette population était « surexploitée ». En 1995, le MPO a ouvert une pêche concurrentielle pour les titulaires de permis de pêche au poisson de fond de l'Atlantique. La pêche de développement devint en 1996 la pêche pratiquée au moyen de navires étrangers affrétés.

En avril 1997, le ministre des Pêches et des Océans annonça une augmentation du TPA canadien de 1 100 tonnes. De cette valeur, 100 tonnes devaient être attribuées au Nunavut, ce qui aurait réduit de 27 p. 100 à 24 p. 100 sa part du TPA total[51]. La Nunavut Tunngavik Incorporated –

---

(47) Au début, la pêche était pratiquée par des navires étrangers affrétés, faute de capacité de pêche suffisante au Canada. En vertu du PDFN, le MPO a évalué les propositions annuelles d'exploitation à la lumière des critères du programme, notamment la proportion de transformation à terre et le fait que l'entreprise avait ou non participé avec succès au programme, l'année précédente.

(48) De 1987 à 1989, 1 000 tonnes de flétan noir ont été attribuées à des bâtiments hauturiers et une allocation de 2 000 tonnes a été constituée en vertu du Programme des usines à court de ressource. En 1989, 2 600 tonnes ont été accordées à la pêche par bateaux étrangers affrétés; les prises ont atteint quatre tonnes en 1987, 13 tonnes en 1988 et 180 tonnes en 1989.

(49) Leslie Harris, président, *Rapport du Comité sur l'utilisation de bateaux étrangers dans la zone canadienne*, mai 1993.

(50) En juin 1994, le Conseil scientifique de l'OPANO a recommandé que soit constitué un quota distinct de 11 000 tonnes pour les divisions 0B et 1B à 1F.

(51) L'annonce a été faite six semaines avant les élections fédérales de 1997. En fixant l'allocation, le ministre n'a pas tenu compte de l'avis des cadres supérieurs du Ministère, du CGRFN et du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, et n'a pas donné d'explication. Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Le rapport sur le Nunavut*, décembre 1998.

société privée à charte fédérale chargée de veiller à l'application de l'ARTN conformément à ses dispositions – a réclamé par la suite que la décision du ministre fasse l'objet d'un examen judiciaire en Cour fédérale du Canada; le tribunal a déclaré cette décision illégale en juillet 1997 et invité le ministre à revoir sa décision. Le ministre a annoncé peu de temps après, en août, que les quotas pour le reste de la saison de pêche de 1997 seraient rétablis aux niveaux de 1996. Le MPO en a par ailleurs appelé du jugement devant la Cour d'appel fédérale, laquelle a reconnu par la suite que l'ARTN imposait des exigences en matière de procédures et de fond qui limitaient le pouvoir absolu du ministre de délivrer des permis en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les pêches;* elle a statué que l'intention de l'ARTN (l'article 15.3.7) était d'établir un principe d'équité et non de priorité, quand il s'agit de répartir des permis de pêche commerciale à l'extérieur de la région du Nunavut[52].

En juin 1998, le ministre des Pêches et des Océans annonça un plan de gestion quinquennal pour la période de 1998 à 2002[53]; ce plan établissait une politique de canadianisation complète de la part canadienne de flétan noir du détroit de Davis (interdisant la pêche par les bateaux étrangers), remplaçait l'allocation à des navires étrangers affrétés par des allocations aux entreprises et accordait au Nunavut la moitié de toute augmentation future du TPA. Avant l'annonce, le CGRFN avait recommandé que le Nunavut reçoive 40 p. 100 du TPA en 1998, 60 p. 100 en 2000 et plus de 80 p. 100 en 2002. La NTI a encore demandé un examen judiciaire en Cour fédérale, laquelle a cette fois établi que le ministre avait respecté ses obligations en considérant (et rejetant) les recommandations du CGRFN. Un appel présenté par la Nunavut Tunngavik à la Cour d'appel fédérale a été subséquemment rejeté en octobre 2000 et, en 2001, la Cour Suprême du Canada a refusé d'accorder l'autorisation d'en appeler de la décision. Le plus haut tribunal du pays a alors conclu que la limitation de l'exercice de la discrétion par le ministre est une « décision manifestement déraisonnable ».

Le TPA canadien de 5 500 tonnes de la division 0B est divisé en trois allocations (voir le tableau 2). Un quota de 1 500 tonnes est attribué au CGRFN, qui le redistribue entre la pêche côtière (1 000 tonnes)[54] et la pêche hauturière (500 tonnes). Le poisson est principalement vendu « dans l'eau » en échange de redevances et de l'embauche d'Inuits à titre de membres d'équipage (actuellement le seul moyen dont disposent les collectivités inuites pour tirer des revenus de la

---

(52) L'appel a été rejeté le 13 juillet 1998.

(53) MPO, *Le ministre Anderson annonce une pêche exclusivement canadienne pour le flétan noir du détroit de Davis*, Communiqué, 9 juin 1998, http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/1998/hq-ac33_f.htm.

(54) Le quota inexploité à la fin de la pêche hivernale est transféré à la pêche hauturière. En raison des difficiles conditions de glace, ces dernières années, les pêcheurs n'ont pas réussi à exploiter une bonne partie du quota côtier. Les prises ont atteint 106 tonnes en 2002.

pêche). Les redevances contribuent à payer l'exploitation des OCT locales et procurent de précieuses retombées économiques pour les collectivités inuites visées. Deuxièmement, un quota de 2 500 tonnes de flétan noir est attribué par le MPO sous la forme de quotas d'entreprise (autrefois appelés allocations de développement) à six entreprises *dont aucune n'est installée au Nunavut.* Troisièmement, un secteur concurrentiel reçoit 1 500 tonnes, dont une tranche de 600 tonnes, exploitée principalement par une société de la Nouvelle-Écosse, est attribuée au secteur des engins mobiles et une tranche de 900 tonnes, exploitée principalement par des navires de Terre-Neuve, est accordée au secteur des engins fixes. On nous a indiqué qu'une vingtaine de navires de l'extérieur du Nunavut pêchent dans le secteur, mais *aucun résident du territoire n'est autorisé à le faire.* Les prises sont capturées principalement au chalut, quoique le filet maillant et la ligne et l'hameçon gagnent en popularité, depuis quelques années. Tous les bâtiments qui pêchent dans la division 0B sont canadiens.

Comme nous l'avons vu plus haut, la Société Makivik et le gouvernement fédéral ont signé l'accord de principe de la région marine du Nunavik (RMN) en octobre 2002. Cet accord garantira aux Inuits du Nunavik un pourcentage des prises de flétan noir dans certaines régions situées à l'extérieur de la RMN; dans la partie sud du détroit de Davis, les Inuits du Nunavik auront droit à 4 p. 100 du TPA quand le poids des prises est inférieur ou égal à 5 500 tonnes et à 10 p. 100 de cette fraction du TPA quand le poids des prises dépasse 5 500 tonnes[55].

Tableau 2 – Répartition du TAP de flétan noir dans la division 0B, en 2002

Flottilles

Flottille	Tonnes	Pourcentage
Résidents du Nunavut*	1 500	27,3
Quotas d'entreprises	2 500	45,4
Pêche concurrentielle	1 500	27,3
Total	5 500	100

(55) Article 5.4.8 de l'Accord : http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/nunavik/mareg/art54_f.html.

Quotas d'entreprises

Société	Tonnes	Pourcentage
SeaFreez	1 900	76
Clearwater	230	9,2
Seaku Fisheries Inc.	70	2,8
Nunavik Arctic Foods	70	2,8
Labrador Inuit Development Corporation	70	2,8
Torngat Producers Co-op	160	6,4
Total	2 500	100

* En 2003, le quota a été réparti entre les entités suivantes : Cumberland Sound Fisheries (750 tonnes); OCT Nattivak à Qikiqtarjuaq (330 tonnes); OCT Mittimatalik à Pond Inlet (45 tonnes); OCT Namautaq à Clyde River (45 tonnes); Qikiqtaaluk Corporation (285 tonnes) et pêche d'hiver à Pangnirtung (45 tonnes).

Source : Groupe de travail sur les pêches du Nunavut, Mémoire présenté au Comité, octobre 2003.

2. Le principe de la contiguïté

En 1990, au moment où les Inuits ont été laissés pour compte, les pêcheurs de Terre-Neuve ont commencé à exploiter les secteurs 0A et 0B. De ce fait, ils ont pu prétendre avoir fait usage historiquement de cette ressource. – Cathy Towtongie, présidente, NTI, Délibérations du comité, 17 septembre 2003

Je vous prie simplement d'imaginer le tollé si 66 p. 100 du crabe et de la crevette de Terre-Neuve étaient attribués à des pêcheurs de la Nouvelle-Écosse ou si 66 p. 100 du homard de l'Île-du-Prince-Édouard étaient accordés à des pêcheurs de Terre-Neuve. Et pourtant, c'est le phénomène que nous observons au Nunavut. – BFC, Mémoire présenté au Comité, novembre 2003

Les titulaires de permis de pêche hauturière du poisson de fond ont investi des sommes considérables et engagé de grands frais pour développer la pêche au flétan noir dans la division 0B, en grande partie sur la foi d'assurances données par le gouvernement du Canada qu'ils pourraient avoir un accès continu aux quotas disponibles. – GEAC, Mémoire présenté au Comité, septembre 2003

Vous pouvez poser la question : Comment les habitants de Terre-Neuve le prendraient-ils si 70 à 80 p. 100 du crabe sur la côte Nord-Est allait à des groupes du Nouveau-Brunswick ou de la Nouvelle-Écosse, ou inversement? C'est la situation à laquelle nous faisons face aujourd'hui. – Carey Bonnell, directeur, Pêches et chasse au phoque, ministère du Développement durable du Nunavut, Délibérations du comité, 22 octobre 2003

Nous savons tous que les allocations sont le résultat d'un jeu politique. Apparemment, quand il s'agit du Nord, on laisse tomber le principe si important de la contiguïté – Northern Coalition, Mémoire présenté au Comité, septembre 2003

Dans la division 0B, la part de 27,3 p. 100 du TPA de flétan noir (5 500 tonnes) du Nunavut n'a pas varié depuis le milieu des années 1990. Crevette et flétan noir confondus, la part des TPA du Nunavut est de 34 p. 100. Le gouvernement du Nunavut cherche à obtenir un accès accru à la ressource, en raison des avantages économiques et sociaux qui en découleraient. De son côté, le MPO a insisté sur le fait que le Nunavut contrôle maintenant 60 p. 100 du flétan noir de la sous-zone 0 (c'est-à-dire les divisions 0A et 0B combinées)[56].

La « contiguïté » a été au cœur de nos discussions et des mémoires qui nous ont été présentés. En règle général, on s'entend pour dire que selon le critère de contiguïté, ceux qui sont les plus proches de la ressource halieutique qui ont prioritairement accès. Ce critère est basé sur la reconnaissance du fait que c'est aux communautés côtières de pêche et aux pêcheurs se trouvant le plus près d'une pêche donnée que celle-ci doit profiter le plus, et sur l'hypothèse implicite que l'accès basé sur la contiguïté favorisera la qualité de l'intendance locale et le développement économique local[57].

La contiguïté a été un thème majeur d'un mémoire présenté par la Northern Coalition, un groupe formé en 1996 et constitué de sept entreprises de pêche hauturière à la crevette. Selon la Northern Coalition, ses membres sont en mesure de récolter davantage de flétan noir de la division 0B et, bien qu'ils appuient la position du Nunavut dans les divisions 0A et 0B, ils sont convaincus que les collectivités du nord du Québec et du Labrador n'ont jamais pu profiter, pour développer leur pêche, des occasions qui ont été offertes aux grandes sociétés basées plus au sud. La Northern Coalition a fait remarquer que, collectivement, ses quotas ont été réduits considérablement au cours des années, passant de 3 250 tonnes en 1992 à 370 tonnes en 1998, et que deux de ses membres n'ont plus de quota à exploiter. Les membres qui pêchent le flétan noir de la division 0B sont : la Labrador Fishermen's Union Shrimp Co. Ltd, qui achète des quotas d'entreprises détentrices de quotas d'entreprises et participe à la pêche concurrentielle aux engins fixes; la Labrador Inuit Development Corporation, qui possède et exploite plusieurs bâtiments de 65 pieds et la Société Makivik, qui possède un intérêt dans deux navires qui reçoivent chacun une allocation de 70 tonnes.

Pour leur part, les témoins du Nunavut ont fortement insisté sur le fait que leur territoire fait seul exception à la règle de la contiguïté appliquée dans la région canadienne de l'Atlantique de l'industrie de la pêche. Ils ont indiqué que, même si le gouvernement du Nunavut est

---

(56) Le Ministère a indiqué que les deux stocks sont distincts, aux fins de la gestion, mais qu'il n'a pas été démontré scientifiquement que le flétan noir de la division 0A diffère du flétan noir se trouvant dans la division 0B.

(57) *Rapport du Groupe indépendant sur les critères d'accès*, mars 2002.

la seule entité politique jouxtant la division 0B, ses habitants ne sont pas autorisés à pratiquer la pêche concurrentielle et ne détiennent pas les quotas d'entreprise délivrés par le MPO. Selon les témoins du Nunavut, l'argument de la contiguïté et les principes de la dépendance historique et économique ont été invoqués par le passé par les provinces de l'Atlantique pour restreindre la pêche dans leurs eaux contiguës. Un examen historique de l'accès au poisson de fond de l'Atlantique réalisé en 1997 (et visant la période de 1979 à 1991) a été cité à l'appui de cette thèse. Cet examen indiquerait une forte corrélation entre contiguïté et accès, les pêcheurs de la province qui jouxte une zone de pêche recevant la part du lion (de 80 à 90 p. 100 et même plus) de la ressource (en l'occurrence le poisson de fond)[58]. Une étude semblable visant les mollusques et crustacés de l'Atlantique montrerait que, en 1997, l'accès a été réservé aux pêcheurs d'une seule province.

Il peut être avancé que, lors des négociations de l'ARTN, on ignorait en grande partie le potentiel de pêche commerciale dans la région, du fait que la participation du Canada à cette pêche était limitée. L'ARTN n'indique pas précisément la proportion des prises qui doit être attribuée au Nunavut, dans les eaux contiguës, mais les membres du Comité se font régulièrement rappeler que l'Accord reconnaît l'importance du principe de la contiguïté comme critère de prise de décisions pour le développement économique; voici ce que dit l'article 15.3.7 de l'Accord[59] :

> Le Gouvernement reconnaît l'importance du principe de la contiguïté aux ressources marines des collectivités de la région du Nunavut et du principe de la dépendance économique de ces collectivités à l'égard de ces ressources; il accorde une attention spéciale à ces facteurs lorsqu'il attribue les permis de pêche commerciale dans les zones I et II. On entend par contiguïté le fait qu'une collectivité est contiguë à la zone en question ou qu'elle se trouve à une distance géographique raisonnable de celle-ci. Ces principes sont appliqués d'une manière propre à favoriser une répartition équitable des permis entre les résidants de la region du Nunavut et les autres résidants du Canada, ainsi que d'une manière compatible avec les obligations intergouvernementales du gouvernement du Canada.

Des témoins du Nunavut ont vivement insisté sur la nécessité que des quotas de prises soient fixés conformément à l'esprit et à l'objet de l'article 15.3.7. Le principe de la contiguïté a été également invoqué pour que les Inuits conservent la totalité du quota de flétan noir de la

---

(58) Groupe de travail du Comité fédéral-provincial des pêches de l'Atlantique, *Antécédents d'accès aux ressources/Parts provinciales – Poisson de fond – Rapport sommaire*,1997 et document d'accompagnement : *Resource Access/Provincial Shares Shellfish Summary Report,* 1997.

(59) CGRFN, Mémoire présenté au Comité, octobre 2003.

division 0A. En plus du principe de la contiguïté et de la dépendance économique des Inuits à l'égard de la ressource, prévu à l'article 15.3.7 de l'ARTN, les témoins ont souligné les points suivants :

- l'ARTN est un accord territorial au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;
- l'article 15.3.7 de l'ARTN a été rédigé en échange de la reddition de droits autochtones détenus depuis des milliers d'années;
- l'État a le devoir de respecter les obligations contractées dans l'ARTN;
- en raison de la situation constitutionnelle, lorsqu'il y a des incohérences ou des conflits entre les lois fédérales, territoriales ou locales et l'Accord, la revendication territoriale protégée par la constitution doit l'emporter sur les incohérences ou les conflits[60];
- avant 1990, les seuls Canadiens qui participaient à la pêche du flétan noir dans la sous-zone 0 étaient des Inuits;
- les Nunavummiut ont activement cherché, au début des années 1990, à participer au développement de la pêche; ils ont été écartés parce que la priorité a été donnée à ceux qui détenaient déjà des permis de pêche au poisson de fond de l'Atlantique.

Sympathique aux revendications du Nunavut, le MPO a toutefois insisté sur la nécessité de respecter les droits de ceux qui ont été les premiers à investir pour développer la pêche dans la division 0B et qui ont par la suite développé un attachement à la ressource. Il a été indiqué aux membres du Comité que « le fait de leur enlever du poisson pour répondre aux demandes du Nunavut aurait un effet délétère sur notre détermination à favoriser l'avènement de la stabilité, l'éthique en matière de conservation, l'intendance partagée et l'autosuffisance dans le secteur des pêches » et que cela serait une recette pour semer le chaos dans l'industrie. Les témoins on insisté sur le fait que, dans des pêches entièrement exploitées, la seule manière de répondre positivement à une demande d'allocation consiste à priver un autre intervenant de poisson; aucun ministre n'aurait encore envisagé de priver de son quota l'un des pionniers d'une pêche. Comme l'a dit le directeur général de la Gestion des ressources du MPO : « Nous aurions beaucoup de difficulté à maintenir l'ordre dans le secteur des pêches, à amener les gens à investir dans la restructuration des pêches, à conserver des stocks et à collaborer à notre démarche d'intendance partagée »[61].

Dans un mémoire, le Groundfish Enterprise Allocation Council – organisme qui représente des entreprises de pêche hauturière du poisson de fond de la région canadienne de l'Atlantique – a fait valoir que pour qu'il y ait maintien des investissements privés et de l'emploi

---

(60) *Délibérations du Comité*, 22 octobre 2003.

(61) *Délibérations du Comité*, 28 octobre 2003.

durable dans les pêches au Canada, il faut une politique sur les pêches qui soit stable, et déclaré qu'un aspect clé de la stabilité est la stabilité d'accès et l'assurance connexe que les parts historiques et les plans de partage des quotas seront respectés[62]. De plus, le GEAC a insisté sur le fait que les gains produits par la pêche assurent la rentabilité d'une dizaine de chalutiers et de palangriers congélateurs fournissant de l'emploi à plus de 100 hommes d'équipage qui n'auraient pratiquement aucun autre débouché. Une bonne partie du travail limité des 300 à 400 employés d'usine à L'Anse au Loup (Labrador) et à Dover (Terre-Neuve) reposerait sur le flétan noir de la division 0B[63].

Dans son rapport de février 2002, le Comité indique que « Quant à la part attribuée au Nunavut du TAC pour le flétan noir dans le détroit de Davis, la conclusion générale est incontournable : la faible allocation accordée au territoire est une application manifestement inconséquente du principe central de la contiguïté » et recommande que le MPO adopte une politique équitable et cohérente en ce qui a trait à l'accès du Nunavut aux ressources halieutiques contiguës à son territoire. Dans le Réponse au Rapport du Groupe indépendant sur les critères d'accès (GICA) aux pêches commerciales dans l'Atlantique, de novembre 2002, le ministre accepte la recommandation du GICA concernant l'amélioration de l'accès mais souligne que : « L'exécution de cette recommandation n'aura pas de répercussions sur la situation actuelle des autres participants à ces pêches. Les autres questions liées à la part du Nunavut ou à l'attribution des ressources halieutiques adjacentes au territoire seront étudiées dans le cadre d'autres processus »[64].

3. Accroître la part du Nunavut en flétan noir de la division 0B

> *[L]e ministère des Pêches et des Océans, en pratique, n'a pas respecté ses obligations et n'a pas non plus amélioré notre sort de façon marquée en ce qui a trait à l'accès aux ressources contiguës et aux allocations s'y rapportant. – L'honorable Olayuk Akesuk, ministre du Développement durable, gouvernement du Nunavut, Délibérations du comité, 22 octobre 2003*

> *Pourquoi ne pouvons-nous pas faire partie du volet concurrentiel de ce quota? Comment se fait-il qu'une entreprise du sud n'ayant rien investi dans cette pêche a obtenu un quota de 1 900 tonnes sur le total de 2 500 tonnes affectées à des entreprises? – BFC, Mémoire présenté au Comité, 4 Novembre 2003*

---

(62) GEAC, Mémoire présenté au Comité, septembre 2003.

(63) *Ibid.*

(64) Ministre des Pêches et des Océans, Réponse au Rapport du Groupe indépendant sur les critères d'accès aux pêches commerciales dans l'Atlantique, 8 novembre 2002, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/ipac_pages/ipac_response_f.htm.

[S]i le gouvernement du Canada tient vraiment à s'assurer que le Nunavut deviendra une expérience positive des relations entre les Inuits autochtones et le gouvernement du Nunavut et le gouvernement du Canada, nous avons besoin d'accéder aux ressources. – Cathy Towtongie, présidente, NTI, Délibérations du comité, 17 septembre 2003

À notre avis, nos antécédents sont aussi valables et nous sommes situés aussi près de la ressource que nos voisins au Nord et à l'Est; pourtant, la ressource n'est pas répartie équitablement. – Neil Greig, conseiller, Société Makivik, Délibérations du comité, 8 octobre 2003

Comment protéger leurs intérêts et en même temps autoriser l'accès des pêcheurs qui vivent à proximité? – David Bevan, directeur général, Direction générale de la gestion des ressources, Gestion des pêches, MPO, Délibérations du comité, 28 octobre 2003

Dans la division 0B, le TPA de flétan noir n'a pas varié depuis 1994. Le Nunavut reçoit actuellement 27,3 p. 100 du TPA, une proportion qu'il juge injustement modeste quand il la compare aux parts accordées dans d'autres branches de la pêche dans l'Atlantique; il souhaite obtenir un accès accru à la ressource parce que la pêche est l'un des très rares domaines qui offrent des possibilités d'amélioration des conditions économiques des Inuits et qui pourraient permettre de réduire leur dépendance à l'ide sociale.

On nous a appris que des intérêts du sud sont capables de pêcher dans la région de manière saisonnière mais qu'aucun habitant du Nunavut ne détient de quota d'entreprise ni de permis de pêche dans le secteur concurrentiel ni ne jouit d'un accès réciproque à des zones plus méridionales de la pêche de l'Atlantique. En règle générale, les Nunavummiut ne demandent pas de traitement de faveur ni de droits additionnels; ils veulent seulement être traités équitablement, pas différemment. Le GEAC, de son côté, fait valoir que ce sont des entreprises canadiennes de pêche hauturière du poisson de fond qui ont développé la pêche au flétan noir, de bonne foi et conformément à la politique du gouvernement. Au sujet de la contiguïté, les fonctionnaires du MPO ont indiqué ceci : « nous sommes sensibles à la situation et que nous procédons aussi rapidement que nous le pouvons, étant donné les circonstances et la nécessité de faire preuve d'équité »[(65)].

Pour augmenter sa part de ressource, le Nunavut pourrait acheter des quotas d'entreprise ou faire en sorte que des permis de pêche du poisson de fond du secteur concurrentiel soient transférés à des intérêts territoriaux. Le mémoire du Groupe de travail sur les pêches du Nunavut propose que soient visées des entreprises du sud qui : n'ont pas manifesté un véritable engagement financier envers la pêche, ont vendu leur quota à d'autres entreprises de pêche de

(65) *Délibérations du Comité*, 28 octobre 2003.

l'Atlantique contre des redevances et n'ont pas participé régulièrement à la pêche[66]. Au sujet de l'achat ou du transfert de droits de pêche, des témoins du Nunavut ont critiqué la politique fédérale qui limite le financement en vertu de la Stratégie relative aux pêches autochtones et du Programme de transfert des allocations uniquement dans les cas où des règlements territoriaux n'ont pas entraîné l'établissement d'un régime de gestion des pêches. À ce titre, le Nunavut n'est pas admissible à une aide en vertu de ces programmes, « même si l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut précise que l'accord n'affecte aucunement l'aptitude des Inuits à participer aux programmes gouvernementaux destinés aux Inuits ou aux peuples autochtones » (article 2.7.3)[67]. Des témoins ont aussi demandé qu'une aide financière fédérale soit accordée pour le rachat ou le transfert de permis, sur le modèle de l'aide offerte aux bandes autochtones de la côte est, en conséquence du jugement de la Cour Suprême du Canada dans l'affaire *Marshall*. À la suite de cet arrêt de 1999, le MPO a lancé un processus qui a procuré un accès amélioré à la pêche commerciale aux bandes Mi'kmaq et Malécites touchées par le jugement.

Des témoins du Nunavik, dans le nord québécois, ont attiré notre attention sur le fait que : les Inuits de cette région n'ont pas réussi à obtenir un permis de pêche du poisson de fond, dans le cadre de leur processus de revendications territoriales; la seule solution qui s'offre est l'achat de permis existants; enfin, le quota de flétan noir du Nunavik, dans la division 0B, n'est que de 140 tonnes, soit 2,5 p. 100 du TAC, malgré le fait que ce territoire a contribué à développer la pêche dans les eaux nordiques dès 1985 (division 2G).

En août 2002, le gouvernement du Nunavut, la Nunavut Tunngavik Incorporated et la Société Makivik ont présenté au gouvernement du Canada une proposition commune visant à modifier la part de flétan noir de la division 0B attribuée au Nunavut (voir l'annexe 2). Cette proposition contenait trois volets stratégiques : assurer les droits des Inuits du Nunavik dans le cadre d'un Accord de principe de la région marine du Nunavik; produire une stratégie de développement de la pêche, à l'avantage du Nunavut et du Nunavik; réviser l'article 15.3.7 de l'ARTN afin de clarifier les droits des Inuits du Nunavut. En vertu de cette proposition, le droit du Nunavut sur 80 ou 90 p. 100 de la ressource contiguë aurait été reflété dans l'ARTN ou dans l'Accord de principe de la région marine du Nunavik. En février 2003, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il n'était pas disposé à rouvrir l'ARTN ou à donner suite aux demandes formulées par le truchement des négociations territoriales du Nunavik.

---

(66) CGRFN, Mémoire présenté au Comité, octobre 2003.

(67) En réaction au jugement de la Cour Suprême du Canada dans l'affaire *Sparrow*, en 1990, le MPO a lancé la SRAPA en 1992. En 1994, le Ministère a élargi la SRAPA afin qu'elle permette le transfert de permis de pêche commerciale aux collectivités autochtones. Le Programme de transfert de permis aux Autochtones prévoit l'indemnisation des titulaires de permis de pêche commerciale qui rendent leur permis, lesquels sont ensuite délivrés à des groupes autochtones.

Avec un quota de 1 900 tonnes, Seafreez Foods Inc./Barry Group Inc. possède le plus gros quota d'entreprise dans la zone 0B. La société a indiqué dans son mémoire qu'elle était prête « à conclure une entente avec les parties intéressées du Nunavut afin d'intégrer l'activité de pêche entre les zones 0A et 0B, ce qui pourrait être avantageux pour les deux parties, étant donné les saisons de pêche différentes », et qu'elle avait « a fait des propositions de transfert à long terme d'un de ces permis à une entreprise du Nunavut » mais n'avait pas reçu de réponse(68).

C. Infrastructure

> *Idéalement, cette infrastructure devrait être développée par le gouvernement fédéral ... – Sytukie Joamie, Délibérations du Comité, 24 février 2004*

> *[I]l s'agit de construire les quais – et les bateaux viennent toujours au quai – et cela se fera. – Jerry Ward, directeur général, BFC, Délibérations du Comité, 4 novembre 2003*

> *[P]lusieurs arguments ont été formulés au sujet du montant du financement consacré à l'infrastructure des pêches. Encore une fois, nous voulons que ce soit équitable ... – Michael d'Eça, conseiller juridique, CGRFN, Délibérations du Comité, 22 octobre 2003*

> *Quiconque se rendra dans nos collectivités du Nord y verra des bateaux de 35 à 45 pieds qui ont des trous sur le côté : c'est qu'il n'y a pas de place pour accoster. – Carey Bonnell, directeur, Pêches et chasse au phoque, ministère du Développement durable du Nunavut, Délibérations du comité, 22 octobre 2003*

> *Le gouvernement fédéral devra consentir des investissements majeurs pour établir l'infrastructure de base, nécessaire à l'expansion de la pêche au Nunavut. Sinon, nous risquons de nous trouver devant vous une fois de plus dans cinq ans sans progrès notables à mentionner. – L'honorable Olayuk Akesuk, ministre du Développement durable, gouvernement du Nunavut, Délibérations du Comité, 22 octobre 2003*

Les personnes qui ont participé à nos réunions ont abondamment parlé du besoin d'améliorer au Nunavut les infrastructures matérielles qui, selon les critères nationaux, sont cruellement défaillantes. La pêche a la capacité de créer des emplois dans les collectivités; pourtant, le Nunavut ne dispose d'aucun port en eau profonde ni de port pour petits bateaux et n'a pas de centre de services maritimes capable de soutenir une flottille de pêche côtière ou hauturière. Les installations terrestres de transformation du flétan noir sont limitées à une seule usine, qui se trouve à Pangnirtung. Des témoins sont convaincus que le développement de l'industrie de la pêche doit obligatoirement passer par des investissements majeurs, notamment dans trois grands volets : les

(68) Seafreez Foods Inc./Barry Group Inc., Mémoire présenté au comité, septembre 2003.

installations portuaires (aménagement de deux ou trois ports pour petits bateaux); les centres de services maritimes, à l'appui des installations portuaires; et l'accroissement de la capacité de transformation à l'appui du développement du secteur côtier[69]. Des témoins ont également souligné le besoin de meilleures installations de congélation dans le Nord.

Selon le ministère du Développement durable, il faut un investissement de 50 millions de dollars dans l'infrastructure pour lancer l'industrie de la pêche. Plusieurs témoins ont demandé au gouvernement fédéral de prendre un engagement majeur pour le développement de l'infrastructure, afin d'assurer le rattrapage avec le reste du Canada et de jeter les bases de l'économie du Nord. Les membres du Comité ont appris que des investissements de près de 56 millions de dollars ont été annoncés pour 2003-2004, au titre de l'aménagement et de l'amélioration des installations portuaires dans le reste du Canada, mais qu'aucun engagement n'a été pris au Nunavut, malgré les demandes répétées. Le Groupe de travail sur les pêches du Nunavut (GTPN) estime que l'on pourrait tirer de précieuses leçons du travail d'aménagement d'infrastructures halieutiques dans le nord du Labrador, où des dizaines de millions de dollars ont été affectés à la mise en place de ports et de services maritimes et à la construction d'usines de transformation, principalement en vertu d'ententes fédérales-provinciales de partage des coûts. Ces investissements auraient produit au nord du Labrador une industrie de la pêche plus grande disposant d'usines plus modernes, qui emploient des centaines de personnes, surtout des Autochtones[70].

Les auteurs d'un rapport provisoire du Conference Board du Canada, daté de février 2004, en seraient arrivés à la conclusion que la capacité du Nunavut de profiter des possibilités économiques est compromise en raison d'un énorme manque en investissement dans les infrastructures, et que, avec un budget d'immobilisations annuel de 75 millions de dollars, le territoire connaîtra un déficit annuel d'investissements dans les infrastructures de 40 à 50 millions de dollars au cours des cinq prochaines années. À propos des pêches, le Conference Board conclut que, à défaut de disposer d'une flottille suffisante de bâtiments de pêche et d'installations appropriées de services maritimes et de transformation, les retombées de la pêche, y compris le nombre total d'emplois s'y rattachant, demeureront limitées[71].

---

(69) GTPN, Mémoire présenté au Comité, octobre 2003.

(70) *Ibid.*

(71) Arthur Johnson, « Study Predicts Huge Infrastructure Shortfall », *Nunatsiaq News*, 13 février 2004.

En février 2004, le MPO a indiqué au Comité que, dans le contexte financier actuel, la politique de la direction des Ports pour petits bateaux (PPB) consiste à consacrer de l'argent aux ports qu'elle possède et à concentrer ses efforts sur les réparations plutôt que sur l'agrandissement. Il a souligné qu'il lui est impossible de répondre aux besoins du Nunavut dans le cadre de l'actuel programme des PPB; qu'il a cherché des moyens de répondre aux besoins de services ne figurant pas ordinairement dans le mandat de la direction des PPB, et que les PPB fournissent un appui technique et des conseils pour le développement stratégique de l'infrastructure portuaire au Nunavut. Le ministère a également indiqué qu'il travaillait diligemment avec d'autres ministères et organismes fédéraux dans le but d'offrir un financement des infrastructures portuaires, en particulier au Nunavut, et qu'il pourrait y avoir une possibilité de recevoir de l'argent pour aménager des ports dans les territoires, par le truchement du volet nordique du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique. À ce sujet, le MPO a dit qu'il revient au gouvernement territorial de présenter une demande à Infrastructure Canada(72).

La déclaration suivante, du ministre du Développement durable du Nunavut, résume une bonne partie des commentaires que nous avons entendus ou lus au sujet de l'infrastructure.

> Faites-vous une image mentale de vos propres collectivités côtières. Je vous invite maintenant à gommer du portrait vos ports et vos installations portuaires, vos centres de services maritimes, vos programmes scientifiques régionaux de base, le financement de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et vos programmes de diversification de la pêche. Dans vos collectivités autochtones de l'Atlantique, supprimez l'arrêt *Marshall* et le financement de la Stratégie des pêches autochtones. Imaginez maintenant qu'on vous dise de développer la pêche sans ces structures d'un point fondamental. Voilà ce que nous tentons de faire pour développer une industrie de la pêche au Nunavut. – L'honorable Olayuk Akesuk, ministre du Développement durable, gouvernement du Nunavut, *Délibérations du Comité*, 22 octobre 2003

D. Recherche scientifique et exploratoire

> *En ce qui concerne le programme scientifique pour la pêche du Nord, une solide plate-forme scientifique est le fer de lance du développement fructueux de toute pêche, où que ce soit dans le monde. Sans la science, il ne peut y avoir de véritable expansion de la pêche. – L'honorable Olayuk Akesuk, ministre du Développement durable, gouvernement du Nunavut, Délibérations du Comité, 22 octobre 2003*

---

(72) Ministère des Pêches et des Océans, Réaction au Comité sénatorial permanent des pêches et des Océans, Annexe C, « Politiques immobilières du MPO et dépenses au titre de l'infrastructure de soutien à la pêche au Nunavut », février 2004.

[L]e Groenland fait beaucoup de recherches scientifiques. [...] [A]u Nunavut, le MPO ne dépense qu'une fraction de ce qu'il dépense dans le Sud. – Gabriel Nirlungayuk, directeur de la faune, Service de la faune, NTI, Délibérations du Comité, 17 septembre 2003

Nous avons regardé ce qui s'est passé dans l'industrie de la morue à Terre-Neuve. [...] [N]ous avons besoin de recherches scientifiques pour pouvoir disposer des données pertinentes. – Cathy Towtongie, présidente, NTI, Délibérations du comité, 17 septembre 2003

Le développement de la pêche au flétan noir dans la zone 0A nous inquiète, et nous ne devrions pas être les seuls à nous en inquiéter. – Neil Greig, conseiller, Société Makivik, Délibérations du comité, 8 octobre 2003

Le MPO s'efforcera de fournir un appui scientifique aux initiatives de développement des pêches émergentes au Nunavut et dans les régions adjacentes au Nunavut, et s'efforcera de développer une capacité scientifique en matière de pêches émergentes dans les régions du Nunavut visées par l'Accord. – Protocole d'entente Canada-Nunavut sur le développement des pêches émergentes, août 2000

Le besoin urgent de recherches sur les ressources marines des zones contiguës au Nunavut est un aspect qui ressort très clairement de toutes les discussions que nous avons tenues.

Les personnes qui ont participé à notre recherche : estiment que le MPO a réalisé beaucoup trop peu d'évaluations des stocks dans les eaux nordiques; insistent sur l'importance de disposer d'une solide base de connaissances pour éviter le risque de la surexploitation; souhaitent que d'autres campagnes de pêche exploratoire soient réalisées dans les secteurs côtier et hauturier et permettent de déterminer la charge optimale de navires et d'engins de pêche; et s'entendent pour dire qu'il faut procéder à des recherches, afin de garantir que le développement se déroule de manière durable.

Les membres du Comité ont entendu des commentaires au sujet de la petite taille des flétans noirs capturés par les hauturiers et des opinions partagées au sujet du cycle de vie et de la répartition de l'espèce. Par exemple, dans son mémoire, le GEAC prie les membres du Comité de ne pas examiner la pêche dans la division 0A isolément des autres pêches menées dans l'Atlantique Nord-Ouest; fait valoir que les TPA de flétan noir dans les régions plus méridionales (sous-zone 2 et divisions 3KLMNO) ont été réduits de plus de 50 p. 100, lors de la réunion annuelle de l'OPANO, tenue en septembre 2003, par souci de conservation; et souligne que l'on estime généralement que l'espèce fraye dans les eaux nordiques (divisions 0A et 0B), que la dérive du frai et des larves fait en sorte d'apporter de jeunes poissons dans les zones situées plus au sud (division 3L) et que les poissons plus âgés remonteraient généralement vers le Nord[73]. Pour sa part, le MPO a indiqué que

(73) GEAC , Mémoire présenté au Comité, septembre 2003.

les interactions entre les stocks du nord et ceux du sud ne sont pas connues précisément mais qu'il a déjà été établi que la division 0A est une alevinière de flétan noir[74]. On nous a indiqué que les eaux situées autour de Pond Inlet et de l'île Ellesmere n'ont pas encore fait l'objet de relevés. À ce sujet, le PDG de la BFC a demandé que soient menées des pêches exploratoires destinées à établir l'exploitabilité de ce secteur.

On estime également qu'il est nécessaire qu'il y ait des recherches scientifiques pour identifier et développer des pêches nouvelles et émergentes. Au cours de nos réunions, des témoins du Nord ont dit souhaiter que soient développées des pêches nouvelles et émergentes (p. ex., à la mye, au pétoncle à l'oursin), pour engendrer de précieuses retombées économiques pour les localités de la région. Relativement modeste et fournissant un nombre limité d'emplois, la pêche côtière de l'omble chevalier pourrait néanmoins présenter des possibilités d'expansion et de développement, tant dans la branche de l'exploitation que dans celle de la transformation. Comme le reconnaît la *Politique sur les nouvelles pêches* du MPO : « Les Provinces et les Territoires ont un mandat de développement économique et, à cet égard, s'intéressent au développement de nouvelles pêches qui présentent une alternative pour le maintien et le développement des régions et communautés côtières »[75]. Lorsqu'on aura identifié et évalué les ressources marines situées près des côtes, on pourra également lancer une pêche côtière fondée sur de petites unités et une transformation à terre, ce qui procurera de grands avantages économiques aux Inuits.

Par exemple, on nous a indiqué que la recherche effectuée à ce jour porte à conclure que le flétan noir qui pénètre dans la baie Cumberland n'en ressort pas et ne contribue pas à la population globale (ou au stock reproducteur) du détroit de Davis. Si ce fait est confirmé scientifiquement, on pourra envisager la création d'un quota distinct pour la même raison que l'OPANO a accepté de créer une zone de gestion indépendante pour la pêche côtière du Groenland, dans la division 1A, en 1994. Le long des fjords du nord-ouest du Groenland, les pêcheurs côtiers ont récolté environ 20 000 tonnes de flétan noir en 2002. En fait, lorsque les TAP de flétan noir des sous-zones 0 et 1 et de la division 1A sont additionnés, on constate que le Groenland dispose d'environ 75 p. 100 de la ressource disponible dans la région.

En août 2000, le ministre des Pêches et des Océans du Canada et le ministre du Développement durable du Nunavut ont conclu un protocole d'entente visant à renforcer la coopération en matière de développement des pêches émergentes (annexe 3). Les deux

---

(74) *Délibérations du Comité*, 28 octobre 2003.

(75) MPO, *Politique : Les nouvelles pêches*, septembre 2001.

gouvernements se sont engagés à coopérer pour maximiser les possibilités commerciales, promouvoir le développement régional, encourager la coopération publique-privée et veiller à l'exploitation la plus durable et la plus rentable des ressources sous-exploitées, à l'avantage du Nunavut. La même année, le MPO a également entrepris de fournir un soutien scientifique et de développer la capacité scientifique, avec l'appui du gouvernement du Nunavut dans le domaine de la collecte et de l'évaluation de données et de l'analyse des résultats.

En février 2002, le Comité a indiqué que, pour ce qui est de la création de nouvelles pêches commerciales, les eaux marines au large de l'île de Baffin semblaient offrir le meilleur potentiel de développement, mais signale que l'information scientifique dont on dispose sur les espèces telles que le crabe des neiges, l'oursin vert, la mye, le flétan noir, la crevette et les plantes marines est très limitée. Le comité a souligné qu'il y avait peu d'activités expérimentales et exploratoires, et il a demandé que le gouvernement fédéral mette en oeuvre le protocole d'entente du mois 2000, dans lequel le MPO a pris entre autres, les engagements suivants : appuyer les priorités du gouvernement du Nunavut dans les activités visant le financement par d'autres organismes du développement économique lié aux pêches; et travailler au développement d'une capacité chez les Nunavummiut à l'égard de tous les aspects de la pêche, à terre et sur mer, par l'éducation, la formation et le perfectionnement. Le Comité a également recommandé que le MPO augmente les fonds affectés aux évaluations pluriannuelles des stocks de poissons et de mammifères marins, à l'appui de la cogestion des ressources halieutiques dans le Nord(76). Plus tard au cours de la même année, Le Comité indépendant sur les critères d'accès a souligné que « La décision du Ministre concernant la division 0A du turbot et le récent protocole d'entente Canada-Nunavut pour améliorer la collaboration sur le développement des pêches émergentes au Nunavut sont des signes encourageants ».

Au cours d'une réunion tenue le 22 octobre 2003, le ministre du Développement durable du Nunavut a déclaré ceci : « Le protocole d'entente est un exemple de politique séduisant en principe; cependant, le ministère des Pêches et des Océans a peu fait pour faire passer le projet au stade opérationnel ». Le ministre territorial a également déploré qu'il ne semble y avoir ni stratégie ni approche concernant l'émergence de l'industrie de la pêche au Nunavut(77).

---

(76) Comité sénatorial permanent des pêches, *Thèmes choisis sur les pêches en eau douce et les pêches du Nord;* http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/fish-F/rep-f/repintfeb02-f.htm.

(77) *Délibérations du Comité*, 22 octobre 2003.

DISCUSSION ET CONCLUSION

> *Bon nombre des obstacles auxquels je me suis heurtée viennent du Nunavut. Franchement, lorsque je me suis lancée dans l'entreprise, je pensais devoir faire la lutte à des entreprises du Sud. – Leesee Papatsie, propriétaire, Jencor Fisheries, Délibérations du comité, 17 septembre 2003*
>
> *Il est compréhensible que les chalutiers-usines congélateurs ne soient pas en mesure de créer de l'emploi dans les collectivités contiguës à la sous-zone 0 de l'OPANO, et on sait également que seuls les petits navires peuvent créer des emplois dans la collectivité. – Morrissey Kunillusie, vice-président, OCT Nattivak, Délibérations du comité, 24 septembre 2003*
>
> *Avec de plus petites embarquations, un plus grand nombre de personnes peuvent pratiquer la pêche. – Steven Aipellee, président, OCT Namautaq, Délibérations du comité, 24 septembre 2003*
>
> *Mais il m'est par contre impossible d'assister à des réunions de la BFC. Il y a deux semaines encore, je me suis fait éjecter d'une réunion de la BFC. [...] Le 28 mai 2004 – cette année – la BFC aura un nouveau protocole d'entente. Si elle ne se remet pas sur pied, elle va continuer à se détériorer. Les autorités devraient faire quelque chose à ce sujet ... – Sytukie Joamie, Délibérations du comité, 24 février 2004*
>
> *[Ni] les rapports du Ministère au Parlement ni sa Stratégie des pêches de l'avenir ne prennent en compte les incidences sociales des décisions sur la gestion des pêches – Rapport du vérificateur général du Canada, avril 1999, paragraphe 4.22*

Au cours de nos réunions, les témoins venus du Nord ont tous convenu que le principal objectif du développement de la pêche au flétan noir est l'emploi pour les Inuits. Ils se sont aussi entendu pour dire que la pêche au Nunavut doit, dans l'avenir être pratiquée et gérée par les Inuits, et qu'elle le sera, et que le Nunavut a besoin de ses propres bateaux s'il veut assumer son destin et créer de l'emploi. Cependant, les témoins se sont moins bien entendu sur la façon de réaliser l'objectif d'emploi. Des questions restent en suspens, auxquelles le Nunavut doit répondre, entre autres celles-ci : « Quel devrait être le profil de la pêche dans trois, cinq ou dix ans? » et « Quel rôle devrait jouer la Baffin Fisheries Coalition si la pêche exploratoire dans la division 0A se transforme en pêche commerciale? » Selon les témoignages entendus, l'information doit davantage circuler parmi les Inuits avant la prise de décision, et il faut solliciter leur point de vue. Le processus doit devenir beaucoup plus participatif et inclusif, ce qui revient à dire qu'il faut revenir au type de consensus que les Inuits pratiquent depuis des siècles.

Les Inuits constituent 85 p. 100 de la population du Nunavut; conséquemment, il convient absolument de tenir compte du contexte social et culturel particulier de ce territoire. Parmi

les valeurs qui sous-tendent le développement économique du Nunavut d'aujourd'hui, le Conference Board du Canada a récemment retenu celles-ci : une approche collectiviste et la conviction que les retombées économiques doivent être partagées entre toutes les communautés; une plus grande autosuffisance; l'utilisation du savoir traditionnel et de la démarche consensuelle des Inuits dans la prise de décision; et un développement économique visant avant tout le niveau communautaire. Après examen des secteurs traditionnel et salarié de l'économie, le Conference Board en est arrivé à la conclusion que l'avenir du Nunavut repose sur les deux et qu'il est irréaliste, dans une perspective socio-économique, de compter sur un seul[78]. Soulignons également que les Nunavummiut sont les Canadiens les plus généreux[79]. Quant à leur pêche commerciale naissante, nous pensons qu'elle offre actuellement la possibilité réelle d'une norme nouvelle en matière de création de richesse et de gestion halieutique.

Même si l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN) ne l'exige pas, le MPO délègue au Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) la responsabilité d'allouer la part des quotas de pêche commerciale au-delà de la limite de 12 milles au Nunavut, soit hors de la « Région du Nunavut ». Le MPO décide du total des prises admissibles (TPA), mais c'est le Conseil qui décide qui doit recevoir les quotas. Le comité appuie la décision du ministre fédéral des Pêches et des Océans d'allouer la totalité du quota de flétan noir de la division 0A au Nunavut, mais il se réjouit moins de la décision du Conseil de le confier en entier à la Baffin Fisheries Coalition. *La décision du CGRFN exclut l'arrivée de pêcheurs individuels, de coentreprises et de communautés Inuits dans la pêche.* Certains témoins nous ont dit que le BFC est en concurrence avec certaines de ses propres organisations membres en ce qui a trait aux quotas.

Le MPO accorde un quota de pêche exploratoire pour un an; si la pêche est profitable et écologiquement viable, le quota est renouvelé l'année suivante. Les permis exploratoires sont émis par le MPO pour qu'il puisse être établi si une espèce ou un stock peut soutenir une pêche commerciale rentable et être recueilli des données biologiques qui permettront d'élaborer une base de données préliminaire. Nous avons constaté que le CGRFN a alloué le quota de flétan noir en 0A à la manière d'un quota commercial (c.-à-d. un quota d'entreprise) pour plus d'un an à la Baffin Fisheries Coalition, qui fonctionne dans le cadre d'un plan d'affaire pluriannuel[80]. Cette façon de procéder ne nous semble pas conforme à la politique fédérale.

---

(78) Conference Board du Canada, *Perspectives économiques du Nunavut : Examen de l'économie du Nunavut*, mai 2001, p. 57.

(79) Statistique Canada, « Dons de charité », 29 octobre 2003, http://www.statcan.ca/Daily/Francais/030929/d031029b.htm.

(80) Depuis 2002, la politique du CGRFN consiste à allouer des quotas sur trois ans. On a invoqué pour cela la nécessité de réduire la charge de travail et l'administration inutile (« Il faut beaucoup de temps à notre personnel et aux participants pour remplir les demandes chaque année »).

Pour ce qui est des allocations de poisson de mer, le CGRFN affirme dans sa politique qu'un permis/allocation pour une pêche exploratoire ne doit pas être considéré comme une garantie de l'attribution d'une allocation/d'un permis permanent (critère n° 1) et que l'accès aux pêches exploratoires/émergentes ne doit pas être réservé exclusivement au premier requérant (critère n° 4). Ce dernier énoncé semble impliquer que le CGRFN souhaite qu'il y ait plus qu'un demandeur. En ce qui concerne la délivrance des permis, le MPO affirme, dans sa politique sur les pêches nouvelles, que les détenteurs de permis de pêche scientifique (phase I) auront la priorité en ce qui concerne les permis de pêche exploratoire (phase II), et que les détenteurs de permis de pêche exploratoire (phase II), auront la priorité en ce qui concerne les permis réguliers (phase III), une fois la pêche exploratoire passée au stade commercial[81]. En ce qui a trait à cet aspect de la politique fédérale, on peut souligner que la phase scientifique (pêche à l'essai) dans la division 0A a été menée jusqu'en l'an 2000 par des acteurs autres que le BFC, qui reçoit cependant toute l'allocation exploratoire.

Pour ce qui est de la division 0B, des témoins nous ont dit que les intérêts du Nunavut ne répondaient pas au critère d'admissibilité du MPO pour le programme de développement du flétan noir du Nord au début des années 1990[82] et que, parce que le territoire n'avait pu participer à cette étape de développement préliminaire, sa participation a depuis été limitée, les intérêts du sud ayant été en mesure de plaider un « attachement historique » à la ressource. Nous espérons qu'un résultat aussi inéquitable ne se répètera pas dans la division 0A, où les pêcheurs inuits, leurs entreprises et leurs communautés n'ont pas encore eu l'occasion de participer à la pêche.

Durant notre enquête, plusieurs personnes se sont inquiétées de l'orientation prise par la Baffin Fisheries Coalition et de la mainmise qu'elle exerce sur la pêche. Les témoignages et les mémoires donnent à penser que la BFC doit mieux informer la population de ses activités, car beaucoup d'Inuits ne comprennent pas ni le mandat ni les objectifs de la coalition. Celle-ci doit également être plus transparente face aux organisations inuites qui la constituent. Des témoins nous ont dit que la BFC n'avait pas communiqué ses plans et ses décisions à toutes ces organisations.

On s'est interrogé sur le conseil d'administration de la BFC, formé de cinq membres, sur sa création et sur la nomination des administrateurs. Nous avons en outre appris que même si les cinq administrateurs signataires du protocole en 2001 sont bénéficiaires de l'ARTN, leur opinion ne représente pas nécessairement celle des six autres membres de la coalition. On a proposé que le

---

(81) MPO, *Politique : Les nouvelles pêches*, septembre 2001, http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/fish_man/nefp_f.htm.

(82) On a dit que les critères avaient favorisé les détenteurs de permis de poissons de fond de l'Atlantique qui viennent du sud et les entreprises de pêche qui possèdent des usines de transformation à terre.

protocole de 2001 soit revu et corrigé avant son expiration, le 28 mai 2004, pour qu'il soit reconnu plus clairement que la coalition a pour but de promouvoir les intérêts de toutes ses organisations membres, qui agissent chacune au nom des Inuits. Les auteurs de mémoires présentés au Comité ont *demandé l'instauration d'un processus beaucoup plus transparent*, par lequel la BFC ferait chaque année un appel d'offres pour la pêche au flétan en 0A. Ils ont invoqué la nécessité de garantir à la population du Nunavut qu'elle reçoit le plus de retombées possibles de l'allocation de flétan noir qu'elle se voit allouer.

Cela dit, *personne n'a réclamé explicitement l'abolition du BFC au cours des audiences*. Comme moyen de faire démarrer en trombe la pêche naissante du Nunavut, la BFC semble avoir joué un rôle important dans la pêche exploratoire, parce que les infrastructures halieutiques – bateaux, quais, jetées, usines de transformation et entrepôts, – font cruellement défaut au Nunavut. Nous jugeons important le fait que la pêche dans la division 0A sera entièrement canadienne en 2004 (on a dit au Comité que les bateaux étrangers ne seraient plus utilisés), parce que les ententes assorties de redevances avec les bateaux étrangers ne procurent guère de retombées en matière de transformation à terre pour la pêche au Nunavut ou dans l'Atlantique.

Dans sa politique sur les allocations pour la pêche commerciale, le CGRFN affirme que les permis exploratoires doivent être révisés chaque année pour le Groupe de travail des pêches du Nunavut (GTPN) (critère n° 6), un comité *ad hoc* devant être constitué de représentants du ministère du Développement durable, de la Nunavut Tunngavik Incorporated et du CGRFN. Il est également précisé que le personnel du MPO à Iqaluit a un important rôle de conseiller à jouer. On nous a dit que le groupe de travail, qui n'a ni président ni porte-parole, a fait un travail très efficace depuis quelques années et qu'il a joué un rôle décisif dans la formation de la Baffin Fisheries Coalition. Lors d'au moins deux présentations, l'une donnée au gouvernement du Nunavut le 2 octobre 2002 et l'autre donnée à Nancy Karetak-Lindell, députée fédérale du Nunavut et au sénateur Willie Adams, de la Division sénatoriale du territoire du Nunavut, le 8 janvier 2003, la BFC a indiqué qu'elle était elle aussi membre du GTPN. Cet aveu nous préoccupe, car cela peut constituer un conflit d'intérêts.

Durant nos délibérations, nous avons appris que la Baffin Fisheries Coalition prévoit acheter, à prix fort, un gros bateau-usine pour développer l'expérience et l'expertise des pêcheurs inuits, en les formant et en les employant comme membres d'équipage. Par ailleurs, nous avons appris que les Inuits ne souhaitent généralement pas s'éloigner de leur foyer pour de longues périodes – parfois jusqu'à deux mois – sur les bateaux-usines. Pour sa part, la BFC estime que cette question épineuse peut être résolue grâce à une meilleure orientation et formation professionnelles; elle a

également demandé des fonds au Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA)[83] afin de créer et maintenir son programme de formation destiné aux Inuits. Le Comité a également appris que la BFC pourrait réinvestir ses revenus réalisés dans la pêche hauturière dans le développement de la pêche côtière, et *qu'il pourrait y avoir une pêche côtière considérable au Nunavut d'ici trois à cinq ans*.

Par ailleurs, le témoignage des représentants des communautés inuites indique plutôt que les emplois *créés par les bateaux-usines ne seront pas suffisants et ne surviendront pas assez vite*. Les présentations des organisations de chasseurs et de trappeurs à Qikiqtarjuaq et à Clyde River sont particulièrement révélatrices à cet égard, parce que ces OCT participent à la pêche hauturière dans la division 0B depuis 1997. Les membres du comité ont été mis au courant du plan des OCT visant à réparer ou à acheter de petits bateaux afin de pêcher en 0A. Les OCT ont exprimé une nette préférence pour la pêche locale au moyen de petits bateaux, soit une stratégie diamétralement opposée à celle qui consiste à acheter un chalutier-usine afin de créer de l'emploi. *Nous sommes troublés de constater que les deux OCT voient le développement de façon aussi différentes que celle qui est mise de l'avant par la BFC, l'organisme même qui prétend agir en leur nom. Nous sommes également consternés d'entendre que les Inuits formés par la BFC afin de travailler sur les bateaux-usines souhaitent plutôt avoir leur propre bateau et mener une vie de pêcheur indépendant.*

Nous nous trouvons donc devant deux visions très différentes et concurrentes de la pêche au Nunavut. La première suit le modèle de la *pêche* dite *industrielle* : mécanisée, à fort apport en capital, supposant généralement une production très élevée. La pêche industrielle est celle qui se pratique le plus présentement au Nunavut : de gros bateaux venus d'ailleurs capturent l'allocation de flétan noir du territoire en échange d'un emploi saisonnier pour quelques Inuits et du paiement de redevances. Le deuxième type de pêche, que beaucoup de témoins appellent de leurs vœux, c'est la *pêche à petite échelle*[84] ou *pêche côtière*, qui fait généralement appel aux familles, aux petits bateaux et à des capitaux modestes et qui se pratique près de la côte, ce qui réduit la longueur des déplacements. Parmi les avantages de cette pêche, mentionnons : une moins grande sensibilité aux changements dans les frais d'exploitation; une souplesse d'adaptation accrue au changement des

---

(83) Doté de 85 millions de dollars, le PCEA est un programme quinquennal destiné à promouvoir l'emploi des Autochtones dans les grands projets économiques partout au Canada, et à offrir des avantages durables aux communautés, aux familles et aux personnes autochtones. Gouvernement du Canada, « Le gouvernement du Canada annonce le programme de Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones », *Communiqué*, 3 octobre 2003.

(84) Atlas des océans des Nations Unies, « Type de pêche », http://www.oceansatlas.com/world_fisheries_and_aquaculture/html/tech/capture/typesoffi/default.htm

conditions du marché ou dans l'abondance des stocks; et un plus grand nombre d'emplois pour les populations côtières contiguës[85]. Il y a aussi d'autres avantages. Ainsi, dans le cadre de 2002 pour l'octroi de nouveaux accès aux pêches de l'Atlantique, le MPO affirme que le critère de contiguïté « se fonde sur l'hypothèse implicite que l'accès fondé sur la contiguïté favorisera l'intendance locale et le développement économique local », et que « la contiguïté se justifie davantage dans le cas de la pêche côtière »[86].

En novembre 2003, le ministre des Pêches et des Océans a fait paraître un document de travail intitulé *Protéger l'indépendance de la flottille côtière dans les pêches de l'Atlantique*, dans le cadre de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA). Des consultations ont été menées en janvier 2004 pour « examiner différentes options et proposer des mesures précises pour améliorer la vitalité de la flottille côtière », que le ministre présente comme le « pivot (en anglais, l'épine dorsale) de l'industrie des pêches »[87]. Dans le contexte du Nunavut, la pêche à petite échelle offrirait également des emplois plus acceptables sur le plan culturel, et permettrait aux Inuits d'exercer leurs compétences ancestrales et de garder un mode de vie traditionnel. Cela est particulièrement important pour les Inuits unilingues, qui souffrent du taux de chômage le plus élevé, mais sont en même temps les plus compétents pour vivre des ressources de la terre et de la mer et de soutenir ainsi leur famille et leur communauté, et que la société Inuit considère comme détenant un droit prioritaire sur les ressources fauniques du Nunavut. À ce titre, les Inuits unilingues ont un rôle fondamental à jouer dans la planification de la pêche de l'avenir.

Au Canada et ailleurs dans le monde, les divers modes de gestion de la pêche appartiennent généralement à l'une des deux catégories suivantes : pêche concurrentielle, d'une part, et, d'autre part, système à quotas individuels attribuables à des personnes, à des compagnies (quotas d'entreprises) ou à des communautés bien définies, qui assignent ensuite des droits de pêche à des

---

(85) En 1993, le comité a publié un rapport qui souligne certaines différences fondamentales entre la pêche côtière (petits bateaux) et la pêche hauturière (chalutiers) au poisson de fond de l'Atlantique. Des chiffres compilés par le MPO révèlent que le secteur hauturier, qui disposait de la moitié du TPA de poisson de fond, avait généré seulement 5 p. 100 de l'emploi dans la pêche dans l'Atlantique. Le secteur côtier, avec l'autre moitié du TPA, avait généré 95 p. 100 de ces emplois. Comité sénatorial permanent des Pêches, *Rapport sur la pêche commerciale côtière de l'Atlantique*, juin 1993. Voir également Karl Laubstein, « Canada's Atlantic Fisheries: The Role of the Inshore Section », *Maritime Affairs Bulletin*, n°. 2, 1989.

(86) Le Cadre du MPO s'applique aux pêches qui ont connu une augmentation substantielle de l'effectif des stocks ou de la valeur débarquée. Plus la pêche s'éloigne de la côte, plus il devient difficile de justifier les décisions sur le seul critère de la contiguïté; il faut alors considérer d'autres critères comme la dépendance historique. MPO, *Un cadre décisionnel pour l'octroi de nouveaux accès*, novembre 2002, http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/fish_man/frame-cadre/access_framework_f.htm.

(87) DFO, *Protéger l'indépendance de la flottille côtière dans les pêches de l'Atlantique*, Document de travail, novembre 2003, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/discodoc2003_f.htm.

personnes. Dans la division 0A, le quota de pêche exploratoire au flétan noir est attribué comme un quota de compagnie[88]. Dans la pêche concurrentielle en 0B, aucun des habitants du Nunavut ne détient de permis de pêche concurrentielle, de sorte que le Nunavut n'a pas eu de prises par le passé. Dans son mémoire, le GTPN dit craindre que le MPO veuille instaurer des QI dans la division 0B. Étant donné les graves contraintes budgétaires du MPO, cette crainte semble justifiée, parce que les systèmes de gestion à QI sont généralement jugés moins coûteux[89]. En 0B, le quota de 1 500 t du Nunavut est alloué à six communautés. Cependant, la quantité de poisson est trop faible pour permettre des pêches rentables. En outre, trois des localités, soit Pond Inlet, Clyde River et Qikiqtarjuaq, sont situées dans la division 0A, à grande distance de la division 0B[90].

Dans notre étude, nous avons envisagé la faisabilité d'une pêche communautaire avec des petits bateaux près de la côte. Ce qu'il est intéressant de constater, c'est que l'examen des rapports de débarquement du BFC en 0A, d'août 2003 à octobre 2003, révèle que les plus grosses prises quotidiennes de flétan noir (au poids), ont eu lieu à moins de 30 milles de Clyde River. Les rapports de pêche près de Pond Inlet et Qikiqtarjuaq indiquent la même chose. Ces données donnent à croire qu'avec une bonne infrastructure (bateaux, entrepôts et transport) la pêche aux petits bateaux est une option rentable. *La présence de tant de flétans noirs si près de la côte, si elle se confirme, pose la question de la pertinence de développer une capacité de pêche faisant appel à un ou plusieurs gros bateaux.*

En ce qui touche la question de la « contiguïté » dans la division 0B, on nous a informés que le gouvernement du Canada devait respecter quatre obligations connexes en vertu de l'article 15.3.7 de l'ARTN : reconnaître l'importance du principe de la contiguïté; reconnaître l'importance du principe de la dépendance économique des collectivités à l'égard des ressources marines; accorder une attention spéciale à ces facteurs lorsqu'il attribue les permis de pêche commerciale; et appliquer ces principes de manière à favoriser une répartition équitable des permis entre les résidents de la région du Nunavut et les autres résidents du Canada. Lors de nos réunions,

---

(88) En 0B, les quotas de compagnie étaient à l'origine des allocations de développement.

(89) La notion de propriété dans les pêches peut être considérée comme une trame continue, depuis les pêches non réglementées et non restreintes à accès ouvert, jusqu'aux pêches de propriété commune réglementées (accès restreint aux détenteurs de permis) et aux pêches privatisées ou exclusives.

(90) Pour ce qui est des allocations communautaires, le système de quotas de développement communautaire (CDQ) qui a cours en Alaska a été évoqué lors de nos audiences. Institué en 1992, il a pour objectif d'aider les localités isolées de l'ouest de l'Alaska à développer une infrastructure et une expertise locales à l'appui d'une participation à long terme des Autochtones de l'Alaska dans les pêches traditionnellement dominées par des intérêts extérieurs. Les groupes CDQ signalent avoir orienté des ressources importantes vers le développement des infrastructures halieutiques. Northern Eocnomics Inc., *An Assessment of the Socioeconomical Impacts of the Western Alaska Community Development Quota Program*, produit pour le Alaska Department of Community and Economic Development, Division of Community and Business Development, novembre 2002, http://www.cdqdb.org/reading/studies/neicdqreview.pdf.

certains demandé d'évaluer l'équité des allocations et avantages actuellement accordés aux pêcheurs à la lumière de ces obligations[91]. Dans le contexte des pêches de l'Atlantique, le Nunavut, en tant que compétence maritime, accapare une part trop limitée (27,27 p. 100) de la pêche dans la division 0B – une part qui n'a pas varié depuis le milieu des années 1990. De plus, aucun des résidents du Nunavut ne détient un quota d'entreprise ou même un permis dans le secteur concurrentiel, ce qui limite sévèrement la capacité du Nunavut d'acquérir des bateaux.

Le 25 mars 2004, quelques jours avant que le Comité présente son rapport, le ministre des Pêches et des Océans a publié *Un Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada*. Décrit comme « le premier plan directeur détaillé pour la gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada », le Cadre stratégique est l'aboutissement de la Phase I de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique. La Phase II portera sur la mise en oeuvre de politiques ou de programmes particuliers. Le ministre a aussi annoncé la « stabilisation » des modalités existantes de partage des pêches dans 29 zones de l'Atlantique pour 2004, notamment la « zone 0 – flétan du Groenland » au large du Nunavut[92]. Pour circonvenir le débat annuel sur les modalités de partage des ressources, le MPO a proposé de les établir pour une plus longue durée. « Dans les pêches où il existe des ententes de répartition précisées dans les plans de gestion des pêches et où la ressource est relativement stable, le but est de faire en sorte que les mêmes groupes de pêcheurs commerciaux obtiennent chaque année la même part du total autorisé des captures »[93]. Pour ce qui est du Nunavut, le Ministère a indiqué que ses préoccupations, en tant que nouveau territoire, seraient abordées[94].

Dans son mémoire, le Conseil des allocations aux entreprises d'exploitation du poisson de fond nous a indiqué que : « Si un des intervenants, ou si un comité du Sénat ou de la Chambre des communes peut revoir et défaire les parts accordées ou les plans de partage des quotas à la suite d'un survol rapide de la situation, l'industrie de la pêche au Canada sera ultimement reléguée à devenir un instrument de la politique sociale »[95]. Des fonctionnaires du MPO ont également

---

(91) Michael d'Eça, conseiller juridique, CGRFN, *Délibérations du Comité*, 22 octobre 2003.

(92) MPO, « Le ministre Regan publie le cadre stratégique pour l'Atlantique et stabilise les modalités de partage des pêches pour 2004 », *Communiqué*, 25 mars 2004, http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/newsrel/2004/hq-ac27_f.htm.

(93) MPO, *Nouveau Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada*, mars 2004, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/policy_framework/Policy_Framework_f.pdf.

(94) MPO, « Stabilisation des modalités de partage des pêches pour 2004, *Fiche d'information* », mars 2004, http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/backgrou/2004/hq-ac27a_f.htm.

(95) GEAC, Mémoire présenté au Comité, septembre 2003.

déclaré que la réallocation au Nunavut de flétan noir de la division 0B irait à l'encontre de l'objectif du ministère d'appliquer les principes de « la conservation et de l'utilisation durable », des « pêches autosuffisantes », de « l'intendance partagée », et des « processus d'accès et d'allocation stables et transparents » – ce qu'on appelle généralement les quatre « principes directeurs » qui ont fait concensus dans les consultations menées en vue de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA) (même si ces principes sont « encore à l'examen »). Les fonctionnaires ont aussi souligné que les trois derniers ministres des Pêches et des Océans avaient convenu de la nécessité de fixer les parts des flottilles dans les diverses pêches pour de plus longues périodes (plans de pêche pluriannuels), plutôt que d'envisager chaque année de nouveaux quotas. À cet égard, la position du MPO est conforme aux opinions exprimées dans le document de travail relatif à la RPPA publié par le ministère en 2001, dans lequel il est proposé que la cogestion soit élargie parce que le MPO ne dispose plus des ressources voulues pour réglementer et surveiller toutes les activités de pêche, que le Ministère renonce progressivement à prendre des décisions sur les allocations commerciales parce que celles-ci sont critiquées en raison de leur caractère « politique », et que ces changements soient conditionnels à la reconnaissance des ententes de partage et à l'établissement des parts des flottilles pour de plus longues périodes, avec quelques exceptions(96).

Il serait possible d'accroître les parts de la pêche dans la division OB attribuées au Nunavut en rachetant ou en transférant des permis de pêche détenus par des intérêts du sud qui n'investissent pas réellement dans la pêche et qui sous-traitent leurs quotas à d'autres dans l'industrie. En raison du coût probablement élevé de cette approche(97), des témoins ont demandé qu'une aide financière soit versée par le gouvernement fédéral, comme ce fut le cas pour les bandes autochtones de la côte est à la suite de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Marshall*, ou encore qu'une aide soit accordée en vertu de la Stratégie des pêches

---

(96) MPO, Révision de la politique sur les pêches, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/execsummary_f.htm.

(97) Les permis de pêche commerciaux sont considérés comme un bien privé; cette question a été analysée en profondeur dans l'étude que nous avons menée en 1998 sur la privatisation et les permis à quotas dans les pêches canadiennes. Dans ce rapport, nous avons, entre autres, recommandé : que le MPO étudie de manière plus approfondie les répercussions sociales et économiques à long terme des permis à quotas individuels sur les collectivités côtières autochtones ou autres du Canada et qu'il n'élargisse pas le régime des quotas individuels avant qu'on n'ait évalué à fond les besoins de ces collectivités côtières autochtones ou autres; qu'il fasse par écrit une déclaration publique claire et sans équivoque, précisant s'il considère les pêches commerciales du Canada sur une base avant tout industrielle ou plutôt comme le fondement économique d'un mode de vie canadien traditionnel; et qu'il répartisse plus équitablement la ressource afin que les petits pêcheurs puissent jouer un rôle plus important au sein de l'industrie de la pêche. Comité sénatorial permanent des pêches, *Privatisation et permis à quotas dans les pêches canadiennes*, décembre 1998, http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-f/fish-f/rep-f/rep03dec98-f.htm#TABLE%20OF%20MATIÈRES

autochtones (SPA) et du Programme de transfert des allocations aux Autochtones du MPO. En ce qui touche à la SPA, certains témoins ont critiqué la politique fédérale qui limite l'attribution des fonds aux régions où n'ont pas été mises en oeuvre des ententes de règlement des revendications territoriales, même si l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut précise que « l'Accord n'a pas pour effet de porter atteinte à la capacité des Inuits de participer aux programmes gouvernementaux destinés aux Inuits ou aux peuples autochtones en général, selon le cas, et d'en bénéficier » (article 2.7.3).

Les membres du Comité soulignent qu'on pourrait augmenter la part du flétan noir de la division 0B attribuée au Nunavut d'une autre façon qui est peut-être moins évidente. On considère que le flétan noir présent dans les fjords du nord-ouest du Groenland forme un stock résident. Des études ont en effet démontré qu'une fois que les poissons ont dans les fjords, ils ne se mêlent plus à des populations extérieures et n'alimentent donc plus le stock reproducteur en haute mer. Par conséquent, en 1995, une unité de gestion distincte dotée d'un TPA séparé a été établie dans la zone côtière de la division 1A de l'OPANO. Fait important, la pêche côtière dans la division 1A a permis de récolter environ 20 000 tonnes de flétan noir en 2002. En fait, lorsqu'on additionne les TPA de flétan noir des sous-zones 0 et 1 et de la division 1A, on s'aperçoit que le Groenland détient environ 75 p. 100 de la pêche dans la région. Au large du Nunavut, dans les eaux côtières, une expérience de marquage menée dans la baie Cumberland aurait révélé l'existence d'une population de flétans résidents similaire. Il s'ensuit qu'une unité de gestion séparée, semblable à celle qui existe dans la division 1A, pourrait être établie près de la côte, et donc entraîner de précieuses retombées économiques.

Au cours des audiences, plusieurs se sont inquiété du fait que le nombre de recherches scientifiques et exploratoires qui sont réalisées dans le Nord est insuffisant. Ainsi, on sait relativement peu de choses du flétan noir, comme par exemple le moment et l'endroit où il fraie et ses habitudes migratoires. Toutefois, nous savons bien que la pêche est pratiquée avec succès depuis trois ans tout près des collectivités de Pond Inlet, de Clyde River et de Qikiqtarjuaq. Il est évident que la recherche devrait être la principale priorité dans l'Arctique, là où l'écosystème marin est caractérisé par des réseaux trophiques relativement simples, de longues chaînes alimentaires aboutissant à des prédateurs, des espèces dont la durée de vie est longue, mais le taux de reproduction faible, et une plus faible productivité biologique globale en raison du climat froid. Des études scientifiques et exploratoires seraient également essentielles pour établir de nouvelles pêches et s'assurer qu'elles demeureront viables à long terme.

Une autre priorité devrait être le remplacement des chalutiers par des palangriers. Ces derniers utilisent de longues lignes portant une série d'hameçons répartis au fond de l'océan. On considère habituellement que cette pêche est moins nocive pour le plancher océanique et plus sélective quant à la taille des poissons, qu'elle nécessite plus de main-d'œuvre et qu'elle donne des prises de meilleure qualité et est donc plus rentable.

Il est important de capturer plus de poisson, mais il faut également disposer d'une infrastructure pour que ces prises soient plus rentables. Sans infrastructure, la pêche au Nunavut demeurera axée sur les redevances, c'est-à-dire sur la vente de « poisson dans l'eau ». La ressource entraînera donc moins de retombées économiques que si elle avait été récoltée et transformée directement par les Nunavummiut. Lorsqu'ils ont examiné les diverses façons de surmonter cet obstacle des infrastructures, les membres du Comité ont été informés d'un projet de développement d'une pêche communautaire à Clyde River et à Qikiqtarjuaq. Ce projet nécessiterait l'allocation de 1 000 tonnes de flétan de la division 0A et l'utilisation d'un bateau ou plus pour la récolte, la congélation et la livraison dans des ports méridionaux, ainsi que pour le réapprovisionnent en glace et en fournitures des plus petits bateaux de la communauté sur le chemin du retour. En échange de ces services et afin de réduire les coûts, ce ou ces bateaux pourraient être autorisés à récolter une partie du quota[98].

Dans l'ensemble, les témoins venant du Nord se sont déclarés très frustrés par l'insouciance dont ferait preuve le gouvernement fédéral à l'égard de la région. Leur mécontentement était particulièrement évident sur la question des infrastructures. Nous avons appris que très peu de mesures avaient été prises au fil des ans pour combler ce qu'on a appelé le « déficit infrastructurel du Nunavut », que le Nunavut avait en fait été exclu du Programme des ports pour petits bateaux du MPO et que rien n'avait été prévu pour le Nunavut en 2003-2004 bien que des investissements de près de 56 millions de dollars aient été annoncés pour le développement et l'amélioration des ports dans le reste du Canada.

Les Inuits du Nunavut et du Groenland voisin partagent une même culture, et de nombreux Nunavummiut ont des parents sur cette île et vice-versa. Ils parlent des langues très apparentées, considèrent qu'ils ne forment qu'un peuple et se partagent les ressources halieutiques du détroit de Davis et de la baie Baffin. Toutefois, cette similarité s'arrête là. L'industrie de la pêche du Nunavut est dérisoire par rapport à celle du Groenland. Cette situation est principalement attribuable

---

(98) Clyde River Hunters and Trappers Association, *Development of Community-Based Fishing Fleet and Processing Facilities on Baffin Island: Conceptual Plans for Discussion With Community Leaders*, Octobre 2003.

au fait que les gouvernements danois et territorial ont toujours soutenu financièrement la pêche (prêts à taux réduits aux pêcheurs et investissements importants dans l'infrastructure et la recherche). Au Groenland, l'industrie de la pêche constitue l'activité économique dominante, les principales espèces récoltées étant la crevette, le flétan noir et le crabe. Environ 6 500 personnes – surtout des Inuits – travaillent dans ce secteur. La flottille comprend plus de 300 bateaux de pêche et le taux de chômage officiel se situe à 10 p. 100[(99)]. Le long de la côte nord-ouest, dans les eaux côtières, le Groenland a capturé environ 20 000 tonnes de flétan noir dans la division 1A en 2002. Au Nunavut, par contre, la pêche et la transformation donnent de l'emploi à une centaine de personnes et le total des prises de flétan noir (0A et 0B) y a été inférieur à 6 000 tonnes l'an dernier.

Dans son rapport de février 2002, le Comité demandait au gouvernement du Canada de procéder à la mise en œuvre du Protocole d'entente sur le développement des pêches émergentes qu'il a signé avec le Nunavut en août 2000. Dans cette entente, le gouvernement fédéral, représenté par le MPO, s'était engagé, avec tambours et trompettes, à aider le gouvernement du Nunavut à obtenir une aide de différents organismes afin de favoriser le développement économique de ses pêches, ainsi qu'à travailler à l'amélioration de la compétence des Nunavummiut pour tous les aspects de la pêche (à terre et en mer) grâce à des efforts d'éducation, de formation et de perfectionnement. Nous avons été déçus d'entendre le ministre du Développement durable du Nunavut nous déclarer en octobre 2003 que ce Protocole d'entente n'a pas été mis en œuvre et que le MPO n'a adopté aucune stratégie à l'égard de la nouvelle industrie de la pêche du Nunavut.

Dans de nombreux secteurs d'activités, le Comité aimerait qu'on adopte pour le Nord une approche davantage stratégique et régionale comme celle qui a été proposée par le gouvernement du Nunavut, la Nunavut Tunngavik Incorporated et la Société Makivik en août 2002 (voir l'annexe 3), mais qui a été rejetée par le gouvernement fédéral en février 2003. Nous estimons qu'un meilleur soutien et une plus grande implication du gouvernement fédéral sont essentielles à l'avancement du pays. Tôt ou tard, le gouvernement fédéral devra investir dans le Nord. Tout report de ces investissements se révélera ultérieurement coûteux en raison de la perte de débouchés économiques.

---

(99) Le Groenland compte environ 56 000 habitants. Voir La présidence danoise, « Le Groenland », http://www.eu2002.dk/EU2002/denmark/default.asp?MenuElementID=6117.

RECOMMANDATIONS

1. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans continue d'accorder au Nunavut 100 p. 100 de l'allocation exploratoire de flétan noir dans la divsion 0A.

2. Le Comité recommande que, en planifiant ses pêches futures, le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut envisage d'instituer des pêches communautaires fondées sur de petits bateaux. La Baffin Fisheries Coalition (BFC) devrait reconsidérer sa stratégie de développement de la pêche et prévoir son développement.

3. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, représenté par le ministère des Pêches et des Océans, mette en œuvre le protocole d'entente sur les pêches émergentes qu'il a signé avec le gouvernement du Nunavut en août 2000 en affectant des fonds suffisants à un accord fédéral-territorial à frais partagés en matière de développement de la pêche qui serait une première. L'accord devrait inclure un engagement du gouvernement fédéral à financer un programme de recherche pluriannuel et à investir dans l'aménagement d'au moins deux ports au Nunavut.

4. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans fournisse aux collectivités du Nunavut des renseignements sous forme de cartes indiquant où le flétan noir de la division 0A a été pris lors des pêches exploratoires de 2001, 2002 et 2003 et le nombre de poissons pris à chaque endroit. Un premier pas important vers l'institution de pêches communautaires consisterait à procéder à l'inventaire des actifs communautaires afin de déterminer les besoins en infrastructure de pêche. Les collectivités voudront peut-être tirer parti de l'expérience de ceux qui participent déjà à des pêches communautaires ailleurs au Canada.

5. Le Comité recommande que, si des bâtiments étrangers doivent pêcher le flétan noir dans la division 0A en 2004, le ministère des Pêches et des Océans ne les y autorise que si ce sont des palangriers pêchant dans les eaux contiguës au nom de collectivités ou d'entreprises inuits désignées par la Nunavut Tunngavik Incorporated. En outre, ces bâtiments devraient avoir un équipage composé entièrement de Canadiens, dont des Inuits pour au moins la moitié; être tenus de débarquer leurs prises dans des ports canadiens; et indiquer « Nunavut » sur l'étiquette de leurs produits.

6. Dans l'intérêt de l'imputabilité et de la transparence, le Comité recommande que les membres de la BFC révisent le protocole d'entente de la BFC et envisagent d'y inclure les éléments suivants :

a) un exécutif restructuré de manière à mieux représenter les intérêts communautaires des Inuits;

b) l'exigence que les décisions relatives aux appels d'offres et à la répartition des fonds de la BFC soient prises par tous les membres de la BFC;

c) le droit d'accès de tous les membres de la BFC à tous les états financiers et documents concernant les activités et les opérations de la Coalition, y compris les documents concernant les appels d'offres et les contrats passés.

7. S'il est impossible de s'entendre avant le 28 mai 2004 sur un plan de pêche et les changements ou modifications à apporter au protocole d'entente de la BFC (recommandation n° 6), le Comité recommande que le protocole d'entente en vigueur soit reconduit d'un an.

8. Pour mieux informer tout le monde des activités de la BFC, le Comité recommande que la Baffin Fisheries Coalition publie un rapport annuel; le rapport annuel comprendrait le protocole d'entente de la BFC, un aperçu de la structure, des plans et des activités de l'organisation, le nombre d'employés inuits ainsi que les comptes de résultat et les états financiers vérifiés. Le rapport devrait être accessible au public en inuktitut, en anglais et en français.

9. Le Comité recommande que le Groupe de travail sur les pêches du Nunavut (GTPN) ne procède pas à l'examen annuel des permis de pêche exploratoire (critère n° 6 de la politique du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) sur les allocations de pêche commerciale) tant que son pouvoir n'aura pas été officiellement confirmé par les organisations qui en font partie. La Baffin Fisheries Coalition ne devrait pas faire partie du NFWG à cause du risque de conflit d'intérêts.

10. Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans de garder pour politique de n'accorder à des intérêts extérieurs au Nunavut aucun nouvel accès au flétan noir 0B tant que le Nunavut n'aura pas acquis une part majeure de cette pêche, comme l'a recommandé le Groupe indépendant sur les critères d'accès et accepté le ministre des Pêches et des Océans en novembre 2002.

11. Le Comité recommande que, dans la division 0B, le ministère des Pêches et des Océans mette des fonds à la disposition du Nunavut pour l'achat d'un ou plusieurs quotas d'entreprise et(ou) permis de pêche du poisson de fond dans le secteur concurrentiel.

12. Le Comité recommande d'augmenter la pêche exploratoire dans la baie Cumberland afin de déterminer s'il convient d'y établir une zone de gestion séparée.

13. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans examine les critères d'allocation du CGRFN pour les pêches établies et les pêches émergentes/exploratoires à l'extérieur de la région du Nunavut pour s'assurer qu'ils sont compatibles avec son propre cadre.

14. Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans contrôle régulièrement les bienfaits économiques et sociaux que procure aux Inuits l'industrie de la pêche du Nunavut et fasse rapport au Parlement.

ANNEXE 1

Politique du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut sur les allocations commerciales de poisson de mer à l'intérieur et à l'extérieur de la région du Nunavut

Critères d'allocation – Pêches établies

Conformément aux principes déjà décrits et à l'ARTN en général, le CGRFN appliquera les critères qui suivent pour l'évaluation des demandes de quotas visant des pêches pour lesquelles des quotas commerciaux sont déjà établis :

1. Contiguïté à la zone de pêche. Les communautés situées les plus près de la zone de pêche auront la priorité sur celles qui sont situées plus loin (conformément au principe 3);
2. Propriété/parrainage de l'entreprise économique demandant le quota, propriété/commandite de l'ORRF/OCT (conformément au principe 2), propriété d'un résident du Nunavut (conformément aux principes 5 et 6);
3. Expérience de la pêche, y compris la capacité que le requérant a démontrée dans le passé de récolter les quotas qui lui étaient alloués (conformément aux principes 2 et 4);
4. Dépendance économique à l'égard des ressources marines. Le CGRFN reconnaît que toutes les communautés de la région du Nunavut dépendent des ressources marines, mais aux fins de l'établissement des allocations des requérants et communautés de la région, les requérants et communautés qui dépendent de la pêche se verront accorder la priorité sur les nouveaux requérants (conformément aux principes 2 et 4);
5. Emplois offerts aux résidents du Nunavut, en particulier aux Inuits, tant pour la récolte que pour la transformation (conformément au principe 6);
6. Formation fournie aux résidents du Nunavut, en particulier aux Inuits, tant pour la récolte que pour la transformation (conformément au principe 6);
7. Autres retombées économiques pour les résidents du Nunavut, en particulier pour les Inuits (conformément au principe 6);
8. Méthode de récolte (conformément au principe 1);
9. Respect de tout plan de gestion, de conservation ou de récolte approuvé par le CGRFN (conformément au principe 1).

Le CGRFN tiendra compte de l'ensemble de ces facteurs au moment de l'étude de toutes les demandes.

Critères d'examen – Pêches émergentes/exploratoires

Ces pêches constituent des nouveautés. Personne n'aura donc d'expérience dans la pêche proposée. Toutefois, les mêmes principes guideront le Conseil au moment de l'étude de ces demandes. Un certain temps sera nécessaire pour démontrer les ressources qui sont disponibles pour ces pêches émergentes/exploratoires. Les critères suivants seront utilisés par le CGRFN pour évaluer les propositions relatives à ces pêches et pour prendre des décisions ou formuler des recommandations à ce sujet :

1. Tout permis/allocation pour une pêche exploratoire ne devra pas être considéré comme une garantie de l'attribution d'une allocation/d'un permis permanent;
2. Toute décision concernant les allocations/permis permanents ne sera pas approuvée tant que la pêche exploratoire n'aura pas fourni les résultats voulus pour établir des quotas durables à long terme (conformément au principe 1);
3. Seules les compagnies du Nunavut ou des co-entreprises réunissant des groupes du Nunavut et des groupes méridionaux seront autorisées à participer aux pêches exploratoires (conformément aux principes 2, 3, 4 et 5);

4. L'accès aux pêches exploratoires/émergentes ne dura pas être réservé exclusivement au premier requérant. Les allocations globales de pêche exploratoire seront réexaminées au fur et à mesure que d'autres participants s'ajoutent afin qu'on puisse s'assurer d'éviter de créer un problème de conservation (conformément aux principes 1 et 6);
5. Lorsque le nombre de requérants intéressés à participer à une pêche exploratoire crée un problème de conservation, l'évaluation des demandes sera fondée sur les critères prévus pour les pêches établies, sauf en ce qui concerne l'expérience de la pêche (conformément aux principes 1 à 6);
6. Les permis de pêche exploratoire seront délivrés pour une période maximale de cinq ans, sous réserve d'un rapport annuel du promoteur et d'un examen annuel de la pêche par le Groupe de travail sur les pêches du Nunavut (GTPN) (conformément aux principes 4 et 6);
7. Les promoteurs de ces pêches exploratoires doivent être encouragés à favoriser la transformation à terre et l'emploi local (conformément aux principes 4 et 6).

Source : Mémoire présenté par le Groupe de travail sur les pêches du Nunavut, Annexe 1, *Politique du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut : allocation de quotas commerciaux pour les pêches marines dans la région du Nunavut et dans les zones I et II*, octobre 2003.

ANNEXE 2

26 août 2002 *Sans préjudice*

Projet conjoint Makivik, Nunnavut Tunngavik Incorporated et le gouvernement du Nunavut concernant la participation du Nunavut et du Nunavik à la pêche commerciale

Ce projet vise le sujet de l'article 5, de la partie 4 de l'Accord de principe de la région marine du Nunavik.

Il compte trois éléments stratégiques :

1. Assurer les droits des Inuits du Nunavik en vertu de l'Accord de la région marine du Nunavik;

2. Clarifier les droits des Inuits du Nunavut en vertu de *l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* ou Accord définitif du Nunavut (ADN);

3. Prévoir une stratégie de développement halieutique au bénéfice du Nunavut et du Nunavik;

Accord de la région marine du Nunavik

Les allocations actuelles du Nunavik et le droit à une part correspondante des augmentations futures d'allocations (envisagés dans le texte actuel de l'article 5, de la partie 4) doivent figurer dans l'Accord final de la région marine du Nunavik;

Accord définitif du Nunavut

Il faudra modifier le texte de l'ADN ou de l'Accord final de la région marine du Nunavik afin de tenir compte du droit du Nunavut à une part dominante (80 à 90 p. 100) des ressources halieutiques contiguës. Un échéancier de 3 à 5 ans pour réaliser cet objectif devra figurer dans un ou l'autre Accord.

Stratégie de développement économique du Nunavut et du Nunavik

Pour faciliter l'utilisation des quotas alloués et la participation effective du Nunavut et du Nunavik dans la pêche commerciale, on pourrait :

1. En vertu du nouveau plan de gestion de la pêche au flétan noir dans le détroit de Davis, trouver un moyen de fournir aux intérêts du Nunavut l'accès et des quotas comparables aux entités politiques voisines en plus de fournir aux intérêts du Nunavik un accès et des allocations conformes à leurs liens historiques à la pêche dans le détroit de Davis. Cela pourrait se faire des deux façons suivantes :

- Par rachat et transfert, retrancher un ou plusieurs acteurs actuels de la pêche au flétan noir dans le détroit de Davis.
- Fournir aux intérêts du Nunavut 90 p. 100 de toute augmentation ou de tout changement dans la pêche au flétan et noir aux poisson de fond en 0B (10 p. 100 au Nunavik) jusqu'à ce que le Nunavut réalise 80 à 90 p. 100 de la récolte dans la sous-zone 0 de l'OPANO[1].

---

(1) Seafreez Fine Foods, par exemple, dispose présentement d'un quota de 1 900 t de la pêche au flétan noir en 0B mais il n'a guère investi dans cette pêche à ce jour. La société sous-traite le quota en retour redevances aux acteurs actuels de la pêche dans l'Atlantique. L'achat et le transfert de ce quota augmenteraient sensiblement la part du Nunavut et du Nunavik dans la pêche au flétan noir la divisions de 0B et permettraient aux intervenants d'investir de façon significative dans cette pêche. Ce transfert se ferait sur une base de 90 p. 100 – 10 p. 100 entre le Nunavut et le Nunavik.

2. En vertu du nouveau plan de gestion de la crevette nordique, trouver le moyen de :

- Fournir aux intérêts du Nunavut et du Nunavik l'exclusivité de pêche à la crevette ésope (*Pandalus montagui)* dans le détroit d'Hudson et la baie d'Ungava. Jusqu'à récemment, cette pêche visait exclusivement la Zone de pêche de la crevette (ZPC) 3, qui tombe dans les limites de la zone de l'Accord du Nunavut et de la future région marine du Nunavik. Ces dernières années, une partie de cette pêche a atteint les ZPC 2 et 4, mais elle se pratique encore surtout dans la ZPC 3. Comme la crevette ésope vit dans les eaux baignant le Nunavut et le Nunavik, on propose que le quota concurrentiel pélagique de 3 300 t dans le détroit d'Hudson et la baie d'Ungava soit transféré aux intérêts du Nunavut et du Nunavik sur une base 50 – 50.

- Fournir au Nunavut et au Nunavik la part dominante des augmentations dans la pêche à la crevette nordique (*Pandalus borealis)* (8 p. 100 au Nunavik) jusqu'à ce que le Nunavut atteigne 80 à 90 p. 100 des quotas pour la sous-zone 0 de l'OPANO (ZPC 0, 1, 2).

3. Étendre le programme des ports pour petits bateaux du MPO au Nunavut et au Nunavik en vertu de son nouvel Accord de financement. Le Nunavut compte six localités dans la région est de Baffin qui sont directement contiguës aux stocks de crevette et de flétan. Aucune de ces localités ne dispose actuellement d'un quai permettant le débarquement de bateaux, même de taille modeste. Depuis plusieurs années, les intérêts du Nunavut sont devenus très actifs dans la pêche à la crevette et au flétan noir, et un investissement dans des installations portuaires favoriserait grandement le développement de ce secteur. On propose que le MPO investisse dans trois ports au Nunavut et deux au Nunavik.

4. Entreprendre une recherche multi-espèces pluriannuelle dans le détroit de Davis, la mer de Baffin, le détroit d'Hudson et la baie d'Ungava pour appuyer le développement de la pêche. La recherche est nécessaire pour permettre et le développement d'une pêche responsable, écologique et viable, respectant le principe de précaution, et le promouvoir.

5. Investir dans le développement et la diversification des pêches pour réaliser l'esprit et l'intention du Protocole d'entente Canada-Nunavut sur le développement des pêches émergentes signé en 2000. Cet investissement pourrait se faire sur une base de partage des coûts avec le gouvernement fédéral, selon le modèle des Accords récents entre le gouvernement fédéral et Terre-Neuve-et-Labrador, comme l'Accord sur le développement des pêches côtières Canada-Terre-Neuve (financé à 60 millions de dollars), l'Accord coopératif Canada-Terre-Neuve pour le développement de l'industrie de la pêche (finance à 6,5 millions de dollars environ) ainsi que le programme de diversification des pêches de Terre-Neuve et Labrador (finance à 10 millions de dollars). La formule standard de partage des coûts pour un Accord de ce genre est : 80 p. 100 pour le fédéral – 20 p. 100 pour la province ou le territoire).

Depuis 1999, le gouvernement fédéral a investi près de 400 millions de dollars dans l'achat et le transfert de permis, de quotas, de bateaux, engins et infrastructures pour permettre aux Autochtones de participer à la pêche commerciale. Aucun de ces investissements n'a profité aux intérêts du Nunavut ou du Nunavik. Signalons que le voisin le plus proche du Nunavut et du Nunavik, le Labrador, compte présentement au moins 22 ports relevant du programme des ports pour petits bateaux du MPO.

ANNEXE 3

Protocole d'entente entre le Canada et le Nunavut sur le développement des pêches émergentes
août 2000

ENTRE : Sa Majesté du chef du Canada représentée par le ministre fédéral des Pêches et des Océans (MPO)
ET : Sa Majesté du chef du Nunavut représentée par le ministre du Développement durable (MDD)
Ci-après désignés sous le nom de parties.

ATTENDU QUE : Les parties reconnaissent que le Conseil de gestion de la faune du Nunavut est, conformément à l'article 5.2.33 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, « le principal mécanisme de gestion des ressources fauniques dans la région du Nunavut et de réglementation de l'accès à ces ressources, et assume la responsabilité première à cet égard de la manière prévue par l'accord (sur les revendications territoriales du Nunavut) » et reconnaissent que le présent protocole d'entente vise la reconnaissance mais non l'altération, l'usurpation ni aucune autre forme de diminution de cette responsabilité.

ATTENDU QUE : Les parties souhaitent faciliter la coopération et la coordination quant à la planification et à l'application du développement des pêches émergentes au Nunavut.

ATTENDU QUE : Les parties reconnaissent que le développement des pêches émergentes au Nunavut ou dans les régions adjacentes au Nunavut devrait servir à l'amélioration de la situation économique des habitants du Nunavut.

ATTENDU QUE : Les parties reconnaissent l'importance de la pêche commerciale pour l'économie du Nunavut.

ATTENDU QUE : Les parties sont toutes deux intéressées à promouvoir la diversification des pêches et la conservation des ressources halieutiques.

ATTENDU QUE : Les parties reconnaissent qu'il est nécessaire que l'industrie participe activement et financièrement aux activités telles que la surveillance et la recherche en matière des pêches émergentes.

ATTENDU QUE : Les parties reconnaissent le principe que les nouvelles pêches doivent être autoréglementées et autonomes, et être gérées en tenant compte du développement durable.

ATTENDU QUE : Les parties reconnaissent l'importance de l'appui scientifique dans le développement des pêches émergentes au Nunavut et dans les régions adjacentes au Nunavut.

ATTENDU QUE : Les parties veulent s'assurer que la gestion du développement des pêches émergentes se fera de façon rationnelle et efficace.

ATTENDU QUE : Le gouvernement du Nunavut a fait du développement et de la diversification des pêches l'un de ses objectifs principaux en intensifiant ses efforts dans les domaines comme la pêche exploratoire, les engins de pêche expérimentaux et les études sur les ressources afin de cerner les nouvelles possibilités de pêche.

ATTENDU QUE : Le MPO a fait de la conservation, de la durabilité et de la viabilité des principes de base et entend agir avec prudence dans le développement des pêches émergentes, conformément à l'approche de précaution, à une approche écosystémique et à d'autres principes rigoureux de gestion des pêches, afin de mieux comprendre les répercussions des nouvelles pêches sur les stocks de poissons et l'écosystème.

ET ATTENDU QUE : Les parties doivent s'efforcer :

a. de diversifier les pêches et la production de produits de la mer du Nunavut, d'assurer la conservation des stocks et de concrétiser le principe d'utilisation optimale, durable et économiquement viable des ressources halieutiques pour le Nunavut;

b. d'encourager une approche concurrentielle au développement et à la diversification des pêches et de maximiser les possibilités en matière de commercialisation;

c. de diversifier le secteur de la production de produits de la mer au Nunavut afin de promouvoir l'emploi, de favoriser le développement régional et communautaire et d'assurer la stabilité sociale et économique;

d. d'encourager la coopération du secteur public et du secteur privé dans le développement et la diversification des pêches, notamment par de nouveaux accords entre les collectivités régionales et locales et les exploitants pêcheurs.

1. Définition :

Dans le présent PE :

L'expression « pêches et produits de la mer » comprend toute la gamme des activités liées à la production, à la récolte, au traitement et à la mise en marché d'aliments et d'autres produits de la pêche marine, y compris les plantes et les animaux.

2. Objectif :

L'objectif du PE est de faciliter la coopération et la coordination fédérale-territoriale pour la planification et l'application du développement et de la diversification des pêches émergentes au Nunavut.

PAR CONSÉQUENT, sous réserve de tout droit et conformément à leurs compétences constitutionnelles respectives, les parties s'engagent à collaborer comme suit :

3. Les parties mettront en œuvre les initiatives de développement des pêches d'une manière qui respecte les dispositions de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

4. Les parties s'efforceront de collaborer avec les pêcheurs, les industries de transformation, les commerçants et les collectivités afin d'explorer les possibilités de développement et de diversification des pêches et des produits de la mer.

5. Le MDD déterminera au début de chaque année civile et tout au long de l'année les initiatives particulières de développement des pêches (la Stratégie) comme les projets de pêche exploratoire. Dans ce contexte, le MPO examinera les demandes de permis pour pêche exploratoire qui sont requis pour chaque espèce visée par la Stratégie. La Stratégie de 2000-2001 se trouve à l'annexe A.

6. Les parties conviennent que le développement des pêches émergentes après les étapes d'exploration et de développement au Nunavut et dans les régions adjacentes au Nunavut sera administré par les bureaux du MPO situés au Nunavut.

7. Le MPO s'efforcera de fournir un appui scientifique aux initiatives de développement des pêches émergentes au Nunavut et dans les régions adjacentes au Nunavut, et s'efforcera de développer une capacité scientifique en matière de pêches émergentes dans les régions du Nunavut visées par l'Accord.

8. Les parties conviennent que, sous l'autorité du Conseil de gestion de la faune du Nunavut, et en raison des conditions extrêmes et uniques de pêche qui existent dans le Nord, à condition que les exigences en matière de sécurité soient remplies, il n'y aura aucune restriction sur la taille des bateaux utilisés pour le développement des pêches émergentes.

9. Le MPO et le MDD s'efforceront, compte tenu de leurs politiques respectives et sous l'autorité du Conseil de gestion de la faune du Nunavut, de faciliter la diversification et le développement commercial des ressources halieutiques nouvelles ou sous-utilisées au Nunavut, et tenteront de mettre en place des régimes de gestion et de délivrance des permis pour encourager et appuyer ces initiatives au-delà des étapes d'exploration et de développement.

10. Le MDD aidera à la collecte des données, ainsi qu'à l'évaluation et à l'analyse des résultats de ces initiatives, et encouragera la coopération et la participation de l'industrie.

11. Le MPO convient que, sous l'autorité du Conseil de gestion de la faune du Nunavut, la priorité sera accordée aux intérêts du Nunavut lors de l'octroi de permis de pêche au Nunavut au-delà des étapes d'exploration et de développement.

12. Les parties conviennent de travailler au développement d'une infrastructure de pêche comprenant, entre autres, des installations de manutention et de transformation basées à terre et une infrastructure de navires. Le MPO convient d'appuyer les priorités du gouvernement du Nunavut dans les activités visant le financement par d'autres organismes du développement économique lié aux pêches.

13 Les parties conviennent de travailler au développement d'une capacité chez les Nunavummiut à l'égard de tous les aspects de la pêche, à terre et sur mer, par l'éducation, la formation et le développement.

14. Les parties conviennent que, sous l'autorité du Conseil de gestion de la faune du Nunavut, lorsque le Nunavut n'a pas la capacité d'exploiter une pêche émergente, il peut s'associer en coentreprise avec le secteur privé à condition que le Nunavut détienne des intérêts majoritaires qui lui assureront la propriété à cent pour cent (100 p. 100) au bout d'un certain temps.

15. Le MDD mettra sur pied, sous l'autorité du Conseil de gestion de la faune du Nunavut, dans le cadre des activités clés de son mandat, des politiques et des programmes qui visent à maximiser les possibilités de diversification et de développement des ressources halieutiques de façon complémentaire à l'objectif du présent PE.

16. Les parties établiront un Comité du développement et de la diversification des pêches et des produits de la mer (le « Comité ») et détermineront son mandat, sa composition et sa structure en consultation avec les intervenants de l'industrie dans le mois suivant la signature du PE.

17. Le Comité coordonnera la préparation et la mise en œuvre de la stratégie et du programme conformément à l'objectif général des parties, et feront à ces dernières des recommandations sur les politiques et les programmes.

18. Le Comité préparera un plan annuel de diversification des pêches pour appuyer la commercialisation de nouvelles espèces.

19. Le Comité sera guidé par le principe de précaution décrit à l'annexe B ci-jointe.

20. Le présent PE ne doit pas être utilisé par les parties dans le but de créer de nouveaux droits ou de nouvelles obligations.

21. Le présent PE demeurera en vigueur un an après qu'une des parties aura informé officiellement l'autre partie par écrit de son intention d'y mettre fin.

ANNEXE A
STRATÉGIE 2000-2001

CRABE DES NEIGES

- faciliter le développement de pêches exploratoires du crabe des neiges dans les zones 0A et 0B de l'OPANO, dans le détroit d'Hudson et dans les eaux de la région du Nunavut.

PLANTES MARINES

- faciliter le développement de récoltes exploratoires et de l'exploitation de plantes marines dans la baie d'Hudson.

OURSINS

- faciliter le développement de pêches exploratoires de l'oursin dans la baie d'Hudson.

MYES

- faciliter le développement de pêches exploratoires de la mye dans les eaux de la région du Nunavut.

ANNEXE B
DU PE ENTRE LE CANADA ET LE NUNAVUT SUR LE DÉVELOPPEMENT DES PÊCHES ÉMERGENTES

Article 6 (de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poisson du 4 août 1995)
Application de l'approche de précaution

1. Les États appliquent largement l'approche de précaution à la conservation, à la gestion et à l'exploitation des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs afin de protéger les ressources biologiques marines et de préserver le milieu marin.

2. Les États prennent d'autant de précautions que les données sont incertaines, peu fiables ou inadéquates. Le manque de données scientifiques adéquates ne saurait être invoqué pour ne pas prendre de mesures de conservation et de gestion ou pour en différer l'adoption.

3. Pour mettre en œuvre l'approche de précaution, les États :

   a. améliorent la prise de décisions en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques en se procurant et en mettant en commun les informations scientifiques les plus fiables disponibles et en appliquant des techniques perfectionnées pour faire face aux risques et à l'incertitude;

   b. appliquent les directives énoncées à l'annexe II (voir ci-joint) et déterminent, sur la base des informations scientifiques les plus fiables dont ils disposent, des points de référence pour chaque stock, ainsi que les mesures à prendre si ceux-ci sont dépassés;

   c. tiennent compte notamment des incertitudes concernant l'importance numérique des stocks et le rythme de reproduction, des points de référence et de l'état des stocks par rapport à ces points.

ANNEXE 4

Témoins

Deuxième session, trente-septième législature

Le mercredi 17 septembre 2003

De la Jencor Fisheries :
Leesee Papatsie, propriétaire.

De Tri-Nav Limited :
Trevor Decker, président.

De la Nunavut Tunngavik Incorporated :
Cathy Towtongie, présidente;
Gabriel Niglugayuq, directeur, Service de la faune.

Le mercredi 24 septembre 2003

De l'Association de chasseurs et trappeurs Nattivak :
Morrissey Kuniliusie, vice-président;
Stevie Audlakiak.

De l'Association de chasseurs et trappeurs Namautaq :
Steven Aipellee, président.

Le mercredi 8 octobre 2003

De la Société Makivik :
Neil Greig, conseiller;
Marc Allard, conseiller.

Le mercredi 22 octobre 2003

L'honorable Olayuk Akesuk, ministre du Développement durable, gouvernement du Nunavut.

Du ministère Développement durable du Nunavut :
Alex Campbell, sous-ministre;
Carey Bonnell, directeurs, Pêches et chasse au phoque.

Du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut :
Ben Kovic, président;
Michelle Wheatley, directrice, gestion de la faune;
Michael d'Eça, conseiller juridique.

Le mardi 28 octobre 2003

Du ministère des Pêches et des Océans :
David Bevan, directeur général, Direction générale des ressources, Gestion des pêches.

Le mardi 4 novembre 2003

De la Baffin Fisheries Coalition :
Manasie Audlakik, président;
Jerry Ward, directeur général.

Troisième session, trente-septième législature

Le mardi 24 février 2004

À titre personnel :
Sytukie Joamie.